Employment and Immigration Canada
Emploi et Immigration Canada

Managing Immigration:

a framework for the 1990s

Printed in Canada

IM 199/6/92

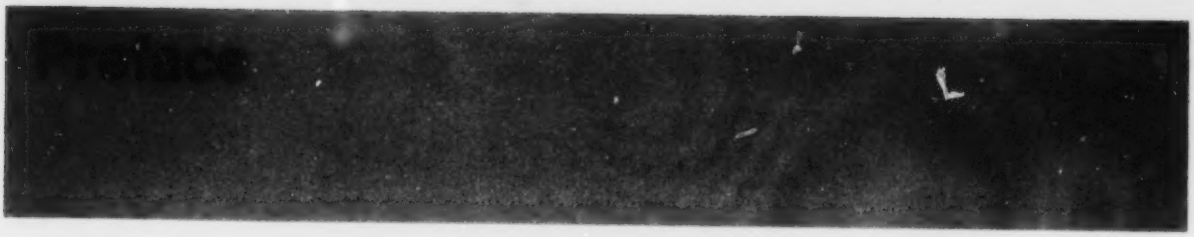
This is not a legal text.

Aussi disponible en français

For additional copies, contact

Public Enquiries Centre
Public Affairs Branch
Employment and Immigration Canada
140 Promenade du Portage
Hull, Quebec
K1A 0J9
(819) 994-6313
Fax (819) 994-0116

92-05409/



Canada's immigration policy embodies, in many ways, the two basic challenges which dominate the public agenda today: the unity of our country, and our future prosperity.

For more than 125 years immigration has played a part in shaping the shared values that unite us as Canadians, strengthening a fundamental respect for diversity and human rights that has been part of Canada from the beginning. And throughout our history immigration has helped us to build a thriving, competitive economy.

Immigrants have come to Canada from all parts of the world. They have brought with them a wide range of cultural and social backgrounds, intellectual perspectives, economic talents and skills for the workplace. And they have brought with them a single, unifying belief: a belief that Canada is a land of great opportunity.

That diversity and faith in our future have built a strong and prosperous country that is a model for others to follow – a country, according to the United Nations, that is quite simply the best place to live in the world.

Immigration will continue to contribute to the well-being of Canadians in the years ahead. But if it is to do so, we must insure that our immigration policies and programs address the challenges we face as Canada prepares for the future.

Since 1984 the federal government has taken a number of steps to ensure that immigration continues to serve the best interests of Canada and those who live here. We have consulted widely about how the program can best meet the different economic and social needs of the country, and about how it can best uphold our tradition as a humanitarian nation in a changing world. We have introduced a more comprehensive, long-range approach to immigration planning. We have made a wide variety of regulatory adjustments to make immigration more responsive to changing circumstances.

We are now proposing changes to the *Immigration Act*. These new measures will further strengthen a vital Canadian program, and take into account important changes that have taken place since the Act was proclaimed in 1978.

The proposed changes will allow us to continue to support family reunification, and to select skilled immigrants in a manner more responsive to the economic and labour force needs of Canada. They will ensure that we can effectively protect Canadian society against those who would abuse our immigration program and the generosity of Canadians. And they provide for a more efficient, streamlined refugee determination system, ensuring that we can help those who truly need refuge in the fairest and most timely manner possible.

The federal government is committed to maintaining a fair, balanced and effective immigration system, attuned to the realities of the 1990s. The measures we are proposing recognize the important role that immigration plays in building a strong, flexible work force, and in supporting the social and economic development of all regions of Canada. By taking these steps today, we can ensure that immigration and immigrants continue to help build a strong and prosperous Canada in the years ahead.

Bernard Valcourt
Minister of Employment and Immigration

Contents

Introduction 1

Immigration in Context 3
The international context 3
Migratory flows 4
Implications for immigration policies 4
The need for international solutions . . . 5
The economic context 5
The legal context 6
Maintaining the integrity of the refugee determination system 6
Protecting society 7

Canada's Immigration Program Today 9
The 1976 *Immigration Act* 9
Categories of immigrants 10
Family immigration 10
Refugees 11
Independent immigrants 11
Business immigrants 12
Managing immigration levels 12
The need for change 13

The New Framework 15
The immigration management system . . 15
Selecting and processing immigrants . . . 15
Applicants in Stream 1 16
Applicants in Stream 2 16
Applicants in Stream 3 16
Special programs 16
Provincial and regional interests 16
Geographic mobility of immigrants 17
The immigrant investor program 17
Protecting society 18
Intercepting illegal migrants overseas . . 18
Criminal inadmissibility 19
Medical inadmissibility 19
Controls at the border 19
New search provisions 19
Penalties for smuggling of illegal migrants 20
Preventing multiple refugee claims 20
"Direct-back" provisions 20
Enforcement in Canada 21
Abuse of welfare assistance 21
Abuse of the refugee system by criminals 21
Removals 21
The refugee status determination system 21
Access to the system 22
International cooperation 22
Streamlining the system 22
The Immigration and Refugee Board . . 23
Timely action following a decision 23
Faster landing procedures 23
Employment authorizations 23
Removals 23
The appeal process 24
Improved service 24
Integration and settlement 25
Language training 26
Settlement services 26
Federal-provincial relations 27

Conclusion 29

Appendix 1: The point system for independent immigrants 30

Introduction

Immigration is fundamental to the Canadian identity and to our well-being. Throughout our history, few areas of public policy have done more to shape our values, our way of life, or the character of our society. Immigration has helped us to build a country rich in opportunity and in the talents of its people.

And in the eyes of the world it has made us a caring, compassionate nation – a nation that values, above all, tolerance and generosity of spirit.

No other nation has an immigration policy more open and generous. This is something that Canadians can point to with pride. It is also something that we must work hard to preserve in the face of global change.

Over the past decade circumstances affecting our immigration program have changed dramatically, and they continue to evolve in ways that were not foreseen when the current *Immigration Act* was proclaimed in 1978. Political and economic conditions around the world are far less stable. There are growing, unpredictable, large-scale movements of people from one country to another, and an increase in the number of people who want to come to Canada.

At the same time, Canada's needs continue to evolve. Economic globalization and the emergence of a new knowledge-based economy have made it more important than ever before to develop a highly-skilled work force within Canada. Immigration must be managed in a way that supports this effort, attracting people with the kinds of skills we need.

In the years ahead, mounting pressures on immigration will challenge our ability to maintain a system that supports family reunification, is true to our humanitarian traditions, and is true to the best economic interests of Canada.

Canadians are concerned about the growing costs of immigration, and about increased processing delays for those who want to come to Canada. They want to be sure that immigration is managed properly to bring the greatest social and economic benefits to all regions of the country, while providing continuing support for family reunification and Canada's humanitarian traditions. They want to be sure that pressures on the immigration and refugee systems do not undermine our ability to enforce the rules, and deal firmly with those who would abuse our generosity.

We need a new set of tools to address these concerns in the fairest, most efficient and most cost-effective way possible. The tools we have today were set out in the *Immigration Act* in 1976.

Since then times have changed. Pressures on the immigration system have changed. The environment in which the system must operate will continue to evolve and change for many years to come. It is time to develop a new set of tools appropriate for the 1990s.

To preserve a system that is fair, efficient, and humane, the government is introducing amendments to the *Immigration Act*. The proposed amendments provide for new management tools, and would give a stronger foundation for an immigration and refugee policy that is fair, balanced, and effective.

This framework is based on two principles which may seem self-evident, but are worth stating clearly.

First, an effective immigration program must allow us to make effective choices. We can not accommodate the needs of everyone who wants to come to this country, or of those in Canada who might have a special interest in immigration. This means we must make choices, sometimes very difficult choices, about whom we accept as an immigrant or refugee. The clearer we are about how we make those choices, the fairer and more efficient the system will be.

Second, those choices must be made to benefit the people of Canada. This does not mean that we should ignore the personal needs of potential immigrants, or that we should not be mindful of the concerns of the international community. It means that we should attend to those needs and concerns in the context of Canadian interests.

A program that is not in the best interests of Canada would be irresponsible. A program that Canadians do not perceive to be beneficial would be doomed to failure.

The proposed amendments reflect the need to make clear choices. They balance the compassionate values of Canadians with the pragmatic requirements of the 1990s. The amendments would:

- Ensure that we can *manage the numbers and categories of immigrants* who come to Canada more effectively. Specific amendments will provide the tools necessary to manage balanced immigration levels in accordance with goals set in the annual immigration plan.

- *Defend the integrity of the immigration system*, by providing better enforcement and control, and by protecting Canadians from those who would abuse our laws. A variety of measures will improve our ability to detect people who try to bypass the rules, to prevent terrorists or criminals from entering the country, and to remove those who have no right to remain in Canada.

- *Make the refugee status determination system more efficient and cost-effective*, while ensuring that all refugee claimants are treated fairly and humanely. Measures to streamline the system, along with changes in the operation of the Immigration and Refugee Board, will improve the quality and consistency of decisions on refugee claims.

- Allow the immigration program to *respond more effectively to different needs* and concerns of different provinces and regions in Canada, through negotiated federal-provincial agreements and other means.

- Streamline administrative procedures and *improve the quality of service* provided through the immigration program. Specific measures will reduce paperwork, accelerate decision-making, and eliminate unnecessary costs.

The proposed immigration and refugee framework would provide for a stronger, more flexible immigration program, and confirm the basic humanitarian, social and economic objectives that are important to Canadians. The amendments to the Act would give the government the tools necessary to fine-tune and adjust the program as circumstances change. The legislation provides the flexibility to respond to changing needs through regulations that would be developed in consultation with interested parties.

Discussions over the last few years with the provinces, immigrant and refugee support groups, advisory committees and others all point to the need for a more flexible immigration program in a rapidly changing world. The proposals that follow would meet that need, providing a system that is fair, effective, and in keeping with Canada's proud tradition as a caring, compassionate nation. They can ensure that immigration, which has served Canada well in the past, benefits Canada in the years ahead.

Immigration in Context

People emigrate from one country to another for many different reasons – for example, to join relatives already living there, to improve their standard of living, or to escape persecution or unrest in their home country. In the case of those attracted to Canada, many people simply want to take part in the challenge of building the best country in the world.

But these reasons do not automatically entitle people to enter a country. Countries have their own reasons for allowing people to immigrate – for example, to bring in people with certain job skills, to re-unite family members, or to meet their international obligations with respect to refugees. When a country allows a person to immigrate, there is a kind of bargain involved that matches the individual's needs and responsibilities with the country's needs and responsibilities. An immigration program sets the rules for making that bargain. It should:

- *define the objectives* the country hopes to achieve through immigration;
- *establish clear rules*, based on those objectives, which determine who is eligible to immigrate;
- *provide a way to manage or regulate* the number of eligible immigrants allowed into the country in order to meet the stated objectives;
- *provide a way to enforce the rules*, so that people are treated fairly and equally under the program, and the country's interests are protected; and
- *ensure that immigrants can integrate and participate fully* in the economic and social life of their new country.

To achieve these objectives, an immigration program must take into account a wide variety of factors, both within a country's borders and in the international context. While these circumstances are always changing, they have changed in especially significant ways in recent years.

The international context

Over the past decade there have been growing, unpredictable, and large-scale movements of people from one country to another. The causes of these movements vary. In an increasing number of cases, people leave in search of a better, more secure future for themselves and their families. In many other cases, people are forced to leave their home countries because conditions there have become unbearable, due to natural or environmental disasters, civil war, food shortages, poverty, or political repression.

Many of the situations that cause people to emigrate are not new. But a number of recent developments have combined to make emigration a more attractive and more feasible option for many people. Rapid population growth and increasing urban congestion have led to poorer living conditions in many developing countries. Improved communications – news reports, television, and telecommunications – have helped to make more people aware of conditions in other parts of the world, such as differences in income levels. And long distances represent less of a barrier to both legal and illegal migration, thanks to fast, more accessible and more affordable transportation.

Migratory flows

Some estimates suggest that today as many as 80 million people – more than three times the entire population of Canada – are moving from one country to another at any given time.

Migration & Population Levels in the 90s

Since the collapse of the Soviet Union, emigration from that region to the west has grown from 100,000 to 1,000,000 annually

Last year, as many as 500,000 left the former Yugoslavian republics

In developing countries, about 40 million people are moving from rural to urban areas each year

The population of Asia is expected to increase by 500-750 million in this decade; the population of Indonesia is growing by 3 million annually

A Convention refugee fears persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a social group, or political opinion.

Millions of these people are fleeing persecution, civil strife or economic deprivation in their home countries. According to the United Nations High Commissioner for Refugees, (UNHCR) the most appropriate solution for most of these people involves repatriation or local resettlement, rather than resettlement in third countries such as Canada. The United Nations estimates that there are 42,000 people today in need of urgent resettlement in third countries.

At the same time, the number of people claiming refugee status and seeking protection continues to grow. In 1983, 95,000 people sought asylum in Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries. In 1991, the number was 700,000 – an increase of almost 800 per cent. For many of these people, making a claim to refugee status was a way to safety. Many others made claims as a way to circumvent the immigration controls of a sovereign state.

While the number of people *claiming* refugee status is rising, the proportion of claimants who are found to be genuine refugees is falling. For example, of the people claiming refugee status in European countries last year, three-quarters were found not to be in need of protection. And only eight per cent were found to be refugees according to the Geneva Convention definition of a refugee. In some countries, the recognition rate was as low as two or three per cent.

Implications for immigration policies

Those whose claim to refugee status has been rejected are much like any other unsuccessful applicant for immigration to a country. In principle, they should return to their home countries. But it is difficult for humane countries to force people to leave, and the procedures for doing so are costly and complicated. As a result, these people often are allowed to remain for long periods of time – in some cases indefinitely. In Europe, about 80 per cent of rejected refugee claimants stay in the country where their claim was rejected, usually in an illegal status with few, if any, rights.

For countries like Canada, dealing with claimants who are found not to be Convention refugees involves difficult decisions. Even if people are not fleeing persecution, there may be other reasons why they should not be automatically returned to their home countries. For example, Canada is not a country that would unthinkingly send someone back to an area that is in a state of civil unrest.

The danger is that refugee determination systems, which countries set up to provide protection for those in genuine need, may by default turn into costly immigration systems separate from normal immigration procedures. This diverts scarce resources from those most in need, and causes lengthy delays for genuine refugees seeking protection. At the same time, it undermines the integrity of a nation's immigra-

tion program, the ability of a nation to manage the flow of immigrants effectively, and public support for immigration in general.

If an immigration program fails to provide adequate control over the numbers and type of immigrants entering a country, the consequences can be far reaching. For example, large numbers of immigrants settling in densely populated communities may put additional strain on health care, education, housing and other support services, at a time when public resources are already stretched to capacity. In addition, unplanned immigration to a country may lead to large numbers of immigrants who do not have the skills required to establish themselves in the labour market, or to adjust to the new social and cultural environment. This in turn may cause concerns within the communities where they settle.

The need for international solutions

The migration issue today is multi-faceted. A country can address this issue in part by developing, and judiciously enforcing, appropriate immigration policies. But individual countries acting alone cannot do enough. International cooperation is needed, both to maintain effective national immigration policies, and to address the root causes of mass migration.

Canada's immigration program is affected by the way that other countries respond to migration pressures. For example, if a country decides to close its borders to people seeking asylum, the problem is not resolved – it is merely shifted to those countries which accept refugees. Such countries may not be able to accept increased numbers, either because they lack the resources or do not have the necessary programs and services in place. International harmonization and cooperation with respect to migration policies are needed to achieve better management of international immigration levels. Cooperation is also needed to discourage the growing phenomenon of "asylum shopping", people making multiple refugee claims in different countries.

Canada is currently involved in several international initiatives aimed at this kind of coordination, including discussions with the U.S.A. about a possible bilateral agreement to share responsibility for processing refugee claims.

There is also a need for coordinated international strategies to reduce the pressures to emigrate from certain countries. There is growing awareness of the need for these strategies, but more work is needed to define and build an international consensus on specific plans of action. Canada encourages and supports this effort through its participation in international fora such as the OECD Working Party on Migration and consultations associated with the UNHCR.

One example of international cooperation, endorsed by Canada, is the U.N.'s Comprehensive Plan of Action for Indochinese (Vietnamese and Laotian) refugees. In 1989 Canada provided a grant of $5 million to the UNHCR to help implement the plan. By the end of 1991 Canada had accepted 13,000 people under the plan.

The economic context

Canada, like every other industrialized country, is experiencing the effects of a major restructuring of the economy both at home and around the world. This economic restructuring raises important questions about how immigration should be managed to best meet changing needs within the country, and to enhance Canada's competitiveness.

With the development of sophisticated technologies, a new knowledge-based economy, and increasing global competition, Canada must depend more than ever before on the skills and flexibility of its work force. At the same time, our supply of highly-skilled workers is not keeping up with demand. Even though unemployment is relatively high today, hundreds of thousands of jobs go unfilled because there are no qualified applicants to fill them.

Any discussion of the Canadian labour market must take into account the size and composition of immigration. Immigration can benefit the labour market by helping employers to fill skilled jobs for which Canadians are not available. This alleviates structural "bottlenecks" in the supply of skilled workers, in many cases allowing Canadian companies to take advantage of business opportunities that depend on having the right people available at the right time. In addition, immigrants who have special technical expertise may help to create a more competitive environment for scientific research and development.

However, to do so there must be a way to identify the immigrants who can meet Canada's economic needs, and to ensure that those people can be brought to Canada when they are needed. We have a system for selecting skilled workers, intended to achieve a match between immigrants and labour market needs in Canada. However, processing times for these skilled immigrants are often too slow to respond to quickly enough. For example, a ship building company may need a specially qualified marine engineer from abroad in order to obtain a particular contract. But if it takes two years to bring the engineer to Canada, the opportunity to secure the contract – and to provide jobs for Canadian workers – would likely be lost.

In addition to specific job skills, immigrants may bring to Canadian firms a knowledge, understanding and orientation towards foreign markets, as well as the linguistic and cultural skills needed to do business in those markets. Canada's foreign student program, which brings in almost 100,000 students a year, also helps to promote a receptive environment abroad for Canadian industry and Canadian products.

An important part of the economic role of immigration is to support regional economic development. However, there are no provisions under the existing framework to ensure that immigrants settle in parts of the country where they can contribute the most. The vast majority of immigrants settle in the major urban centres, especially Toronto, Montreal and Vancouver.

The concentration of immigrant settlement in metropolitan areas can place considerable demands on the health, social and educational services provided in those communities. At the same time, it undermines the ability of the immigration program to respond in a timely and flexible manner to the labour market needs of other regions. This concern has been raised by the provinces and others in many discussions over the last few years.

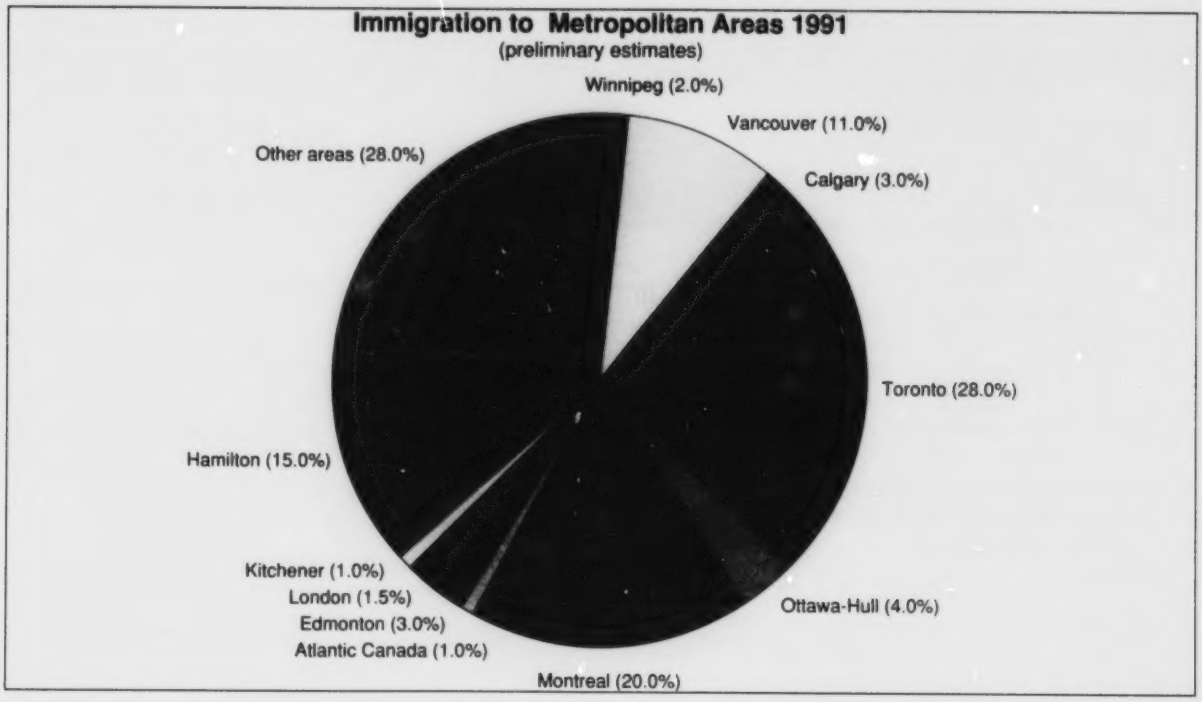
The legal context

An effective policy for admitting immigrants must go hand-in-hand with effective procedures for enforcing the rules of an immigration program. The rise in the unplanned, large-scale migration of people seeking to better their economic conditions – together with the increasingly sophisticated resources available to migrant smugglers and other criminals – raises specific concerns about the effectiveness of our enforcement and control procedures.

At the same time, the development of strong human rights legislation in Western countries has made it essential for immigration programs, enforcement and control procedures, and regulations to be based on clearly understood legal foundations. In Canada, court appeals based on the Canadian Charter of Rights and Freedoms have made evident the need to clarify the legal basis for the immigration program, and clarify rules and procedures which may give rise to further challenges in the courts.

Maintaining the integrity of the refugee determination system

As the number of people seeking to come to Canada increases it is especially important to maintain the integrity of our refugee status determination system. This means sorting out refugees from those who are merely searching for a "fast track" into Canada. Efficient measures for assessing refugee claims and for



removing people whose claims are rejected are needed to discourage abuse of the system. Without such measures, our ability to help people who need Canada's protection will be undermined.

If our immigration and refugee programs are to remain effective, Canadians need to be assured that they are well managed and effectively controlled. As former U.N. Deputy High Commissioner for Refugees, Richard Smyser, once said that "the public will not allow governments to be generous if it believes they have lost control".

Protecting society

An immigration program that is not properly controlled is vulnerable to abuse by criminals, terrorists and others who might jeopardize the safety and well-being of Canadians. In recent years we have seen the development of more organized, highly professional criminal networks intent on circumventing international and national law. We see this, for example, in a trend towards the use of increasingly sophisticated fraudulent travel documents.

Forging passports and other travel documents, and using these documents to smuggle illegal migrants, has become a highly lucrative criminal activity. The RCMP has identified the use of counterfeit travel documents as a major concern, as a growing number of people seeking to avoid the legal procedures for entering Canada are abetted by well organized groups who smuggle illegal aliens into the country. The costs to enter Canada can vary considerably. There have been instances where people have paid as much as $15,000 to purchase illegal travel documents. Last year alone, 4,950 people were caught trying to board Canada-bound flights with fraudulent travel papers; a further 6,570 were caught with such papers at Canadian ports of entry.

Many of these concerns, including the dangers posed by sophisticated forgeries, were highlighted in the Auditor General's 1990 report to Parliament. We must ensure that criminals, terrorists and smugglers do not have the opportunity to take advantage of increased pressures on our immigration system. As the volumes of

people seeking to enter Canada increase, vigilance is needed to ensure that Canadian society is protected from those who are not welcome in our country, and who are intent on breaking our laws.

Forged passports and documents

According to Raymond Kendall, secretary-general of Interpol, criminals are using increasingly sophisticated copying and printing technologies to forge passports and travel documents. In many cases, technological advances are available to immigrant smuggling rings long before they are available to police agencies.

Canada's Immigration Program Today

Canada today is one of the few countries in the world with an active program for permanent immigration. In fact, Canada accepts more immigrants, in proportion to its population, than any other country in the world.

One out of every six Canadian residents was born outside the country. Directly or indirectly, immigration policy has touched the lives of almost every Canadian, and it has helped to make Canada a culturally rich, prosperous, and growing nation.

Since 1967 Canada's immigration program has been based on non-discriminatory principles, both in law and in practice. All immigrants and visitors are subject to standards which do not discriminate on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, or sex. In addition, the immigration program is universal – applicants from all over the world are assessed against exactly the same criteria.

The 1976 *Immigration Act*

The present immigration program is based on the *Immigration Act* of 1976, which became law in 1978. This Act includes the first attempt by the federal government to establish in law the basic objectives of the Canadian immigration program. It also reconfirmed the fundamental principles of non-discrimination and universality.

Permanent Immigration to Selected Countries, 1991
(preliminary statistics)

Country	Total Immigration	Population (millions)	Immigration as a Percentage of Population
Australia	121.690[1]	17.3[3]	.70
Canada	205,694	27.3[3]	.75
France	100,000[2]	56.9[2]	.18
United Kingdom	52,000[2]	55.5[2]	.09
United States	1,827,167	252.2	.72

1. July 1990 - June 1991.
2. Immigration for France and the United Kingdom in 1991 unavailable; figures are for 1990.
3. Mid-year figures.

The immigration program in 1992-1993

Eight federal government departments and agencies are involved in Canada's immigration program. In 1992-93, the program will cost almost $900 million and require more than 6,200 person-years. During the year, about:

- 3 million people seeking to enter Canada will be examined at the border
- 30,000 people will claim refugee status
- 250,000 immigrants will be interviewed and have medical exams and security checks
- 20,000 investigations related to enforcement activities will be conducted, in addition to investigations carried out by police agencies
- 34,000 immigrants will benefit from federally-supported language training programs
- 700,000 temporary visas will be issued by 65 visa offices abroad
- 150,000 immigration applications or sponsorships will be handled by 116 Immigration Centres in Canada

The Act sets out three basic social, humanitarian and economic goals for the immigration program:

- to facilitate the reunion in Canada of Canadian residents with close family members from abroad;
- to fulfil Canada's legal obligations with respect to refugees and uphold its humanitarian tradition; and
- to foster the development of a strong and viable economy in all regions of Canada.

In addition, the Act states that the immigration program should protect the health and safety of Canadians, and prevent the entry into Canada of potential criminals, spies, terrorists and subversives.

The immigration program also deals with people who want to visit Canada but do not plan to settle here. This "non-immigrant" part of the program involves the rules and procedures governing the entry into Canada of visitors, students, and temporary workers. In 1991 more than 37 million people – excluding returning Canadians – travelled to Canada.

Categories of immigrants

The rules for selecting immigrants deal with three basic categories which correspond to the three main program objectives: immigrants with family members already living in Canada, refugees seeking protection in Canada, and independent immigrants who qualify for certain types of jobs or have other important assets to bring to Canada. Immigrants in each of these categories must meet certain health, security and criminality requirements, as well as the specific requirements related to the category in question.

Family immigration

Canadian residents may bring to Canada their spouses, fiancé(e)s, parents, grandparents, and dependent children, including adopted children. These family members need only meet the health, security and criminality requirements common for all immigrants. Other relatives, such as brothers and sisters, or aunts and uncles, must meet the economic criteria for independent immigrants described below but receive additional points because they have a close relative in Canada.

Family immigration – a key component

Family immigration – including both family class and assisted relative immigrants – is by far the largest component of immigration overall.

In 1984, 52,084 family immigrants came to Canada, 58 per cent of total immigration (88,561).

In 1992, family immigration amounted to 105,980, or 51 per cent of total immigration (205,694).

Recent changes to the dependency regulations will provide more equitable treatment for the children of immigrants. Previously, for example, a 50-year-old independent adult living and working in a country different from his parents could be sponsored as a family member. But a 17-year-old dependent child who had been married, however briefly, would not have been eligible. Under the new dependency regulations all children under 19 years of age (the highest age of majority in Canada), and older children who are continuing students or who are dependent due to disability, are included in the family class.

Refugees

Refugees are persons who are outside their country and cannot or will not return because they have a well-founded fear of persecution. As a signatory to the 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, Canada is committed to helping such people. The Convention defines the criteria for determining whether a person is a refugee, and this definition is incorporated into the *Immigration Act*.

Many refugees are brought to Canada for resettlement. Working in consultation with international agencies such as the UNHCR, the federal government sponsors and brings to Canada several thousand refugees each year. Private groups and organizations may also sponsor refugees and bring them to Canada, agreeing to provide settlement assistance for one year to the refugees they sponsor. In both cases, applicants must meet basic medical, security and criminality criteria and demonstrate some capacity for successful settlement here in Canada.

This resettlement work does not go unrecognized by the UNHCR. Between 1984 and 1991, Canada resettled approximately 180,000 refugees who could not return home – a significant contribution to the international community's responsibility towards these people.

In addition to refugees brought to Canada for resettlement, many people come to Canada on their own and make a claim to refugee status. The Charter of Rights and Freedoms guarantees these people the right to a fair hearing. For this reason they remain in Canada until their case can be reviewed. If they are found to be refugees, as defined in the U.N. Convention, they may become permanent residents; otherwise they are subject to removal. Claimants can ask leave to appeal a negative decision to the Federal Court; if leave is granted, the Court will review the decision.

Canada's Support for Refugees

Canada's work on behalf of refugees is recognized around the world. In 1986 the United Nations awarded the prestigious Nansen Medal – named after Fridtjof Nansen, first high commissioner for refugees – to the people of Canada for their outstanding efforts to help refugees.. This was the first time an entire nation, rather than an individual or organization, received the award.

Canada also works in the international political arena to maintain or restore stability in countries that might otherwise produce refugees. In addition, Canada supports the work of refugee organizations overseas, giving substantial financial and technical assistance. In 1991-1992 the Canadian International Development Agency budgeted a total of $111 million for general international humanitarian assistance, of which 70 per cent was targeted to refugees. The UNHCR received $38 million, and the United Nations Relief and Works Agency received $11.4 million. Some of the $13.4 million awarded to the International Committee of the Red Cross, and of the $5.8 million granted to the Red Cross Federation, was also used for refugee relief.

Independent immigrants

Independent immigrants are selected on the basis of their skills and the needs of Canada's labour market. Applications are evaluated by a system which assigns points for various factors such as the individual's level of education, French or English language skills, the ability to adjust to conditions in Canada, work experience and occupation. (For details on the point system, see Appendix I.)

Skilled workers may also receive additional points if they have family members already living in Canada, or if they have already arranged for employment in Canada. In order to qualify as an independent immigrant, an applicant must receive at least 70 points out of a possible total of 100.

The point system responds to both national and regional economic and labour market needs by means of two lists of occupations open to applicants from abroad. The *general list* includes occupations which, on a national basis, can absorb newcomers. The *designated list* is compiled in consultation with provincial governments to reflect regional skill needs. Applicants with the appropriate skills in an open occupation are awarded points from either the general list or, if they agree to go to the appropriate region, the designated list.

Under the Canada-Quebec Accord on Immigration, the Province of Quebec is responsible for the selection of independent immigrants, including business immigrants. The province has its own point system which, although similar to the federal system, enables Quebec to emphasize an applicant's ability to integrate into a predominantly French-speaking society.

Business immigrants

The business immigration program is designed to attract foreign business expertise, technology, and investment capital to Canada. In addition to the normal immigration requirements, business immigrants must meet a number of conditions related to their planned business activities in Canada.

People may apply to come to Canada as *immigrant entrepreneurs*. Applications to immigrate from entrepreneurs are evaluated with respect to such factors as business expertise and capital. If an application is approved, the immigrant may be asked to agree to fulfil certain terms and conditions – usually to start up a business that creates jobs – within a limited period of time after arriving in Canada. The immigrant's activities are monitored to ensure that the conditions are satisfied.

Investor immigrants are admitted to Canada on the basis of their business experience and capital, and on the condition that they invest a certain amount of capital in an approved business syndicate or approved capital venture fund that will create or maintain jobs. The types of eligible investments, investment levels, and the length of time for which investments are required, are determined by regulations developed by the federal government in consultation with the provinces.

Immigrant Investors

The Immigrant Investor Program facilitates the immigration of experienced business persons who can contribute to Canada's economic development.

Between January 1986 and December 1991, the program attracted 7,593 applicants with investment subscriptions totalling $1.5 billion – creating an estimated 10,000 jobs in Canada.

Managing immigration levels

The *Immigration Act* requires that the Minister of Employment and Immigration consult with the provinces and table an immigration plan in Parliament each year. This plan sets out the number of immigrants that "Canada deems it appropriate to admit during any specified period". Advance planning is important not only for the federal government, but for a wide variety of provincial government departments, municipal agencies and other organizations that provide services for immigrants, as well as for business and industry.

In 1990 the government presented a five-year immigration plan. This plan was developed in consultation not only with the provinces and special interest groups, but with a wide range of individuals and organizations. These included representatives of municipal governments; health,

education and social services; business; labour; the professions; economists; environmentalists; the media; human rights interests; ethnocultural communities; immigrant serving agencies; and refugee advocacy and aid groups.

The five-year plan was reviewed and updated in 1991. A major review involving broad consultations will take place in 1992, as announced at the time the plan was tabled in Parliament in October 1990.

While the *Immigration Act* provides the authority for establishing the levels of immigration "deemed appropriate," it does not give the government the ability to actually manage immigration numbers in accordance with the immigration plan. The Act does not, for example, allow the government to set limits on the number of immigrant applications it will accept in any category.

Under the present system, anyone can submit an application to come to Canada. If applicants meet the relevant statutory requirements and selection criteria, they have the right to come to Canada – regardless of how many applications have already been received. As a result, there are often lengthy delays and backlogs in processing applications.

The need for change

The basic humanitarian, social and economic objectives set out in the *Immigration Act* remain as valid today as they were in 1976. But the circumstances in which we must pursue these objectives have changed. The frequent, unpredictable, large-scale movements of people taking place today challenge our ability to maintain effective control over our borders, and to manage immigration effectively to meet Canada's needs.

Most of the people now on the move around the world seek admission – through legal or illegal means – to developed countries like Canada. Many of these people are refugees who need Canada's protection. But a growing number of people who are not refugees attempt to abuse our refugee determination system as a way to avoid normal immigration rules and procedures. This undermines not only the integrity of our immigration program, but our ability to help people who really are refugees.

Illegal migrants are increasing in number, and they are trying new ways to circumvent Canada's laws. They are abetted by increasingly well-organized and sophisticated criminals involved in forging documents and smuggling illegal migrants. We need effective measures to deter such illegal activities. We also need effective measures to prevent undesirable persons – such as criminals and terrorists – from coming to Canada, and for removing those who are already here.

While the international pressures on our immigration program are growing, Canada's own needs are changing. We are entering the "post-industrial" age of a globalized, highly competitive, knowledge-based economy, and the need to develop a highly-skilled work force is more important now than ever before. Immigration should play a vital role in developing such a work force. We need the tools necessary to manage the selection of skilled immigrants in a way that best supports Canada's labour force needs and economic objectives.

At the same time, we need to make sure that immigration can be managed in the most cost-effective and efficient manner possible. Many people are concerned about costs of the immigration program, which was not designed to handle the volumes of people now applying to enter Canada. Canadians are also concerned about the lengthy processing times and delays experienced both by people applying to come here and by those who have been accepted. Steps must be taken to contain costs and to streamline the immigration program.

Public support for immigration depends on how well the immigration program responds to the changing needs of Canadians in the 1990s. Canadians want to be sure that immigration is managed to bring the greatest social and economic benefits to all regions of the country, as well as provide continuing support for family

The 1991-1995 Immigration Plan

COMPONENT	Planned 1991	Actual 1991	PLANNED 1992	1993	1994	1995
FAMILY CLASS	80,000	84,123	100,000	95,000	85,000	85,000
REFUGEES						
• Government-assisted Refugees and Members of Designated Classes (selected abroad)	13,000	7,666	13,000	13,000	13,000	13,000
• Privately sponsored refugees and members of Designated Classes (selected abroad)	23,500	17,335	20,000	20,000	15,000	15,000
• Refugees landed in Canada (after Jan.1/89)	10,000	10,354	25,000	25,000	25,000	25,000
INDEPENDENT IMMIGRANTS						
• principal applicants	20,000	24,283	21,500	22,500	29,000	29,000
• spouses and other accompanying dependents	21,000	18,872	20,000	25,000	33,000	33,000
ASSISTED RELATIVES						
• principal applicants	7,000	7,896	7,000	8,500	11,500	11,500
• spouses and other accompanying dependents	12,500	13,961	12,500	15,000	19,000	19,000
BUSINESS IMMIGRANTS						
• principal applicants	7,000	4,293	7,000	6,500	5,000	5,000
• spouses and other accompanying dependents	21,000	12,707	21,000	19,500	14,500	14,500
RETIREES	5,000	4,204	3,000	0	0	0
TOTAL	**220,000**	**205,694**	**250,000**	**250,000**	**250,000**	**250,000**

reunification and Canada's humanitarian traditions. They want to be sure that pressures on the immigration and refugee systems do not undermine our ability to enforce the rules, and deal firmly with those who would abuse our generosity.

The challenges facing Canada's immigration program today are not insurmountable. But it is important that we make the necessary adjustments today, so that the we can meet these challenges as quickly as possible. By doing so we can ensure that our immigration program will play a vital role in Canada's future.

The New Framework

The federal government is introducing changes to the immigration program, to ensure that the system will continue to operate fairly, efficiently, and in the best interests of Canada.

The proposed changes confirm the objectives set out in the current *Immigration Act*. These objectives are reflected in the five-year immigration plan that was introduced in 1990 after consultations with several thousand Canadians, representing a broad cross-section of interests. The changes being introduced provide a modern and necessary set of tools to ensure that immigration contributes to Canada's humanitarian, social and economic objectives in the years ahead.

The immigration management system

The *Immigration Act* does not provide the authority necessary to manage actual immigration and the selection of immigrants in accordance with an agreed immigration plan. In fact, the law requires the government to consider and process all immigrant applications received, regardless of how many immigrants have already been accepted.

For example, if 100,000 eligible independent immigrants apply in one year, the government must consider those applications, even if the immigration plan allows for only 70,000 applicants and immigration offices have been given resources to handle this number.

It is possible under the present program to exercise indirect control over the numbers of immigrants accepted in a given year. For example, immigration officers can be asked to deal with certain categories of application on a priority basis and defer consideration of other applications temporarily. This can, in effect, postpone consideration of an application until another time, when application levels might be closer to the desired level set out in the plan.

This approach is inadequate if applications continue to rise year after year, as they have in the past. Not only does it impose an unwelcome, unpredictable, and sometimes inequitable delay on the applicant, it also leads to a backlog in the system that still must be processed. In practice, a variety of management techniques have been used in the past for processing applications, with varying results. This has sometimes led to confusion for both the applicants and those who administer the program.

The Act will be amended to establish a new management system allowing for a clearer, more direct and straightforward control over the immigration program. The management system will make it possible to adjust the program as needs and circumstances change. The goal is to achieve and maintain a balance among different immigration objectives that best reflects Canada's needs and the needs of Canadians. This balance will be identified after extensive consultations with the full range of interests concerned with immigration.

Selecting and processing immigrants

Under this system immigrants in different categories will be selected and processed according to clearly defined principles. The government proposes three management streams under the new system. The categories of immigrants to be processed under each stream would be decided after consultations with interested parties.

Applicants in Stream 1 – for example, spouses and dependent children – would be processed on demand and more quickly than is now the case. Processing time standards would apply universally for all applicants. There would be no fixed limit to the total number of applications approved each year. This stream could include, for example:

- immediate family members of people already living in Canada (spouses, fiancé(e)s, dependent children, including adopted children);
- people found to be Convention refugees by the Immigration and Refugee Board; and
- people applying to enter Canada through a revised Immigrant Investor program, who can contribute significantly to Canada's economic development.

Applicants in Stream 2 would be processed on a first-come, first-served basis, with the total number in each category of this stream subject to the limits set out in the annual immigration plan. Applications in some Stream 2 categories would no longer be accepted once there are enough in process to meet the goals set out in the immigration plan. In some cases, for example, parents, grandparents and privately-sponsored refugees, applications that exceed the year's targets could be kept on hand, so that people would not need to reapply when space becomes available. All applicants would be informed of expected processing times.

People processed in Stream 2 could include, for example:

- parents and grandparents of Canadian residents;
- government-assisted and privately sponsored refugees;
- applicants who have arranged employment, are self-employed, or apply to come to Canada as live-in care-givers; and
- people allowed into Canada under special programs that may be set up for public policy reasons.

Applicants in Stream 3 would be subject to the limits set out in the annual plan, and would be selected for excellence. This means that when we select skilled immigrants, only the best in each category – for example, the most highly skilled, or those with skills most needed by Canadian employers – would be selected. Once the targets for a year have been met further applications would not be accepted, so the backlogs that now occur would be avoided. Applicants in this category could include:

- people applying as independent immigrants;
- people qualified in designated occupations; and
- entrepreneurs with business experience who can contribute to Canada's economic development.

Special programs

Canada has often developed special programs to help people who do not qualify under the standard categories but nevertheless deserve consideration. Many persons at risk but who would not qualify as refugees often do not have family connections in Canada. In other cases, the policies of some governments which have for many years prevented their nationals from emigrating to Canada are changing, and so creating an unusual level of immigrant applications. There may be good public policy reasons to bring people to Canada who would otherwise not be considered eligible.

The government proposes to provide a sound legal foundation for such special programs within the *Immigration Act* for people in exceptional circumstances.

Provincial and regional interests

The provinces and territories have a direct interest in the management of immigration, because immigration can play an important role in meeting regional economic, social or other objectives. The new management system will help to address

provincial and regional concerns more effectively, such as the concern of many provinces that they receive immigrants who can contribute to regional economic growth.

The proposed changes will allow the immigration program to adjust more quickly to changing needs. For example, if a province wanted to increase the number of immigrants it receives who have a designated occupation, this can be achieved by limiting the number of visas issued in other categories. The new management system will allow this to be done in a straightforward manner. This adjustment would apply to the nation-wide goals set out in the immigration plan for the categories affected, ensuring that the overall planning level is respected.

Under the proposed amendments the selection authority of provinces that have concluded relevant agreements with the federal government would be fully respected. In the case of Quebec, the agreement provides the province with sole jurisdiction over the selection of independent immigrants destined for that province. The federal government is currently negotiating agreements with several provinces, and is willing to enter into new agreements or update existing agreements to better serve provincial needs. All but three provinces have immigration agreements with the federal government.

Geographic mobility of immigrants

Under the present point system, independent applicants can receive extra points if they have skills that are in demand in a specific region of Canada, and they state that they intend to settle in that region. However, it is not currently possible to make settlement in their stated destination a condition of acceptance.

This means, for example, that a physiotherapist who states on her application that she intends to settle in Newfoundland will get extra points; these points will improve her chances of being accepted, and there is an implicit bargain that she would follow through on her stated intentions. But if she is accepted, she may then decide to settle somewhere else without penalty – even in a region where there is a surplus of physiotherapists. This is unfair to other applicants, and defeats the purpose of the designated occupation system. It also frustrates the efforts of many provinces and regions to attract the immigrants they need.

Proposed changes will make it possible to set conditions which limit where people can settle for a specified period of time after coming to Canada. While these changes will affect a relatively small number of applicants, they will help to ensure that immigration supports the local economic and social objectives of communities across the country.

If an applicant's stated intention to settle in a particular place is relevant to accepting the application, acceptance may be conditional on the immigrant residing there for a reasonable period of time. In such cases, applicants will understand clearly that they gain the right to come to Canada because they are willing to settle in a particular part of the country. If they do not, they could be subject to removal from Canada, unless there are special unforeseen circumstances that make it difficult for the applicant to live up to the agreement. Restricting mobility in this way for a temporary period will not be required in most cases. It is one of the management tools to help meet regional skill needs.

The onus will still be on the communities where immigrants settle to provide the services, acceptance and opportunities that encourage people to stay, particularly after the agreed time period is over.

The immigrant investor program

The immigrant investor program attracts immigrants with capital and business expertise to Canada. The objectives of the program are to promote, encourage and facilitate the immigration of experienced business people who will make a positive contribution to the country's economic development by applying their risk capital and knowledge to Canadian business

ventures. The program is responsible for creating or maintaining more than 10,000 jobs since it started in 1986.

Recently, findings of a Task Force on investor immigration were referred to the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration. The findings are designed to improve the transparency and integrity of the program.

Proposed legislative and policy changes will enable the program to more effectively support the government's priorities of enhancing regional economic development, promoting competitiveness and ensuring cost-effective government services. Legislative amendments would give the government authority to establish regulations prescribing national standards regarding the types and levels of investment required under the program. These regulations would be developed in consultation with the provinces and other interested parties. The regulations would be designed to ensure that program investment funds are invested in the Canadian businesses which contribute to economic expansion in Canada, and support regional development objectives.

Legislative provisions would also provide for more effective monitoring, reporting and enforcement of conditions set under the program. These provisions will require investment fund managers to report periodically on their compliance with the conditions set on their participation in the program, and authorize investigations if reliable information is not made available. Those who do not live up to the terms of their agreement would be liable to substantial fines.

Other changes to the program will be developed with the provinces and other stakeholders, to ensure that it can continue to meet regional and national economic objectives in the future.

Protecting society

Each year tens of millions of people enter Canada as visitors or as immigrants. Increasing numbers of people try to bypass regular immigration procedures, often aided by increasingly sophisticated "migrant" smugglers and document forgers. Foreign criminals also try to take advantage of our relatively open borders, and our generous legal system, in order to enter or remain in Canada.

Canada is firmly committed to helping refugees who seek our protection. And Canadians welcome people who come to Canada legally as immigrants or visitors. But Canadians do not want to see their immigration program abused or their laws broken. This means that we need to take steps to ensure that those who should benefit from Canada's generosity do so, while those who should not are kept out of or removed from the country.

Intercepting illegal migrants overseas

The preferred method of controlling access to Canada's immigration program is to intercept illegal migrants overseas before they arrive at our borders. This involves requiring visitor visas for persons from countries which have tended to produce a relatively high number of non-genuine visitors, or whose travel documents are frequently abused. It also requires working closely with authorities in other countries to gather data on illegal movements, and with airlines to ensure that their passengers are properly screened.

The government will increase efforts to work with airlines, providing training and technological assistance to help them identify passengers with fraudulent documents. At the same time, the airlines themselves must accept responsibility for the passengers they bring to Canada. Those airlines that do not undertake reasonable precautions in screening passengers will be penalized by having to bear a share of the costs of processing the unsuccessful claimants and other inadmissible passengers they bring to Canada. It is estimated that each person whose refugee claim is rejected costs Canada from $30,000 to $50,000.

Criminal inadmissibility

Under the current law, terrorists and people convicted of criminal offences in other countries can be refused admission to Canada. This provision does not apply, however, to people who have no criminal convictions but have been involved in organized crime. For example, the current criminal inadmissibility rules would not prevent a member of a criminal organization from entering Canada, if that person has never been found guilty of having personally taken part in the organization's criminal activities.

The inadmissibility provisions will be extended to cover situations where there are reasonable grounds to believe a person has committed a crime, even if no criminal conviction exists.

Just as there will be particular cases where admission to Canada is warranted on humanitarian grounds, there will be exceptional cases where it is necessary to refuse admission. New provisions will enable the government to exclude those whose admission would be contrary to the national interest. A person would be removed from Canada on this basis only with appropriate safeguards.

Medical inadmissibility

The *Immigration Act* establishes basic medical inadmissibility criteria intended to protect the health and safety of Canadians, and to ensure that our health and social services systems are not subject to excessive demands from immigrants or visitors.

Proposed changes will allow us to define more clearly what constitutes an excessive demand on health and social services, in terms of services that are in short supply or would involve high costs. This definition will be developed in consultation with provincial governments, service providers and other interested groups. Amendments will remove the current reference to "disabled" in the criteria. This responds to an ambiguity in the current legislation which led to the perception that the criteria discriminate against persons with disabilities.

People determined to be refugees in Canada and their immediate family (spouses and dependent children) will no longer be excluded from permanent residence in Canada on the grounds that they are likely to place excessive demands on health and social services. Since these people already have the right to stay in Canada the current rule preventing such individuals from becoming permanent residents serves no useful purpose.

The current rules require refugee claimants to have a medical examination when their claims are referred to the Immigration and Refugee Board. However, delays in referring claimants mean that they may not be examined for several months. This has caused concern for public health authorities. Amendments will ensure that refugee claimants have a medical examination immediately after making their claim.

Controls at the border

Immigration officers are responsible for examining travellers and verifying their documents to determine whether they should be allowed into the country. The government will introduce a number of measures to improve the effectiveness of controls at ports of entry into Canada, and to increase sanctions against those who abuse the system.

New search provisions

The government proposes to give immigration officers the authority to search people entering Canada for travel documents or other papers which have a bearing on their admission to Canada. This authority would be similar to that given to Customs officers to search for contraband or undeclared goods.

Anyone boarding an international flight must satisfy airline officials that they have proper travel documents. Yet in 1991 several thousand people arrived at Canadian airports with incomplete or forged documents, or with no documents at all.

In many of these cases, the people involved had travel documents that would disqualify them from entering Canada or would affect their claim to refugee status, and so they refused to show the documents to immigration officials. Some of the hidden documents were found by Customs or RCMP officers. New provisions will allow immigration officers to search a person trying to enter Canada for documents, whenever that person cannot adequately establish his or her identity.

The provisions will also allow immigration officers to search people suspected of being "document couriers." Document couriers often travel on flights and collect travel documents from their "clients" after they have been used to board the plane. The courier then delivers the documents to be re-used in an immigrant smuggling operation. In many cases the couriers are Canadian residents or citizens who would not normally be seen by immigration officers when they enter Canada.

Penalties for smuggling of illegal migrants

Smuggling illegal migrants is on the rise, and is increasingly carried out by sophisticated criminal organizations. The potential profits from such activities are large, and existing penalties are not a sufficient deterrent.

The penalties for people caught smuggling fewer than 10 illegal migrants are now far less stringent than penalties for people involved in larger operations. This encourages smugglers to engage in smaller, but more frequent, operations. More stringent sanctions which will serve as a greater disincentive for this type of activity.

The new penalties for a summary conviction of smuggling fewer than 10 illegal migrants would be a maximum fine of $10,000 or up to one year imprisonment, or both. The new penalties for conviction on indictment would be a maximum fine of $100,000 or up to five years' imprisonment, or both. The current penalty for smuggling 10 or more migrants would continue to be a maximum fine of $500,000 or up to 10 years' imprisonment, or both. This would bring Canadian penalties in line with those imposed by other countries on smugglers.

Preventing multiple refugee claims

Given the volume of refugee claimants that must be processed, it is increasingly important to protect the refugee status determination system against those who use multiple claims for refugee status to make multiple welfare applications. There have been cases of persons making multiple applications for welfare assistance. In one case, a person making multiple claims was found to be receiving 17 welfare cheques at the same time. While the number of people involved in such cases of fraud is small, the problem is serious because of the financial costs, and because such cases undermine public support for the immigration and refugee system.

New provisions will allow fingerprinting and photographing of refugee claimants to ensure that people making duplicate claims can be better detected. These provisions will also make it easier to detect criminals trying to enter the country as refugee claimants.

"Direct-back" provisions

Current legislation allows immigration officers to return or "direct-back" refugee claimants to the United States temporarily if an appropriate Canadian official is not available to review their cases, provided that they have resided or stayed in the U.S.A for some time and they will clearly not be removed from the U.S. when they are returned. These direct-back provisions will be strengthened to include all those who come to Canada through the U.S.A.

This change will help to reduce pressures on Canada's refugee status determination system, while reducing the costs of social assistance, medical care and education provided to claimants pending their hearings. About one-third of all refugee claimants come to Canada through the United States.

Enforcement in Canada

Enforcement measures are necessary not only to remove people who enter Canada illegally, but to ensure that those who entered legally respect the laws of Canada. The integrity of the immigration program, and public support for immigration, depends on prompt action against those who abuse Canada's generosity.

Abuse of welfare assistance

Loopholes in existing legislation allow some visitors to enter Canada and claim welfare assistance even though they have not been given the right to stay in Canada. The government proposes to deny admission to anyone who intends to rely solely on welfare, and to prevent visitors from taking advantage of Canada's generous welfare system.

Abuse of the refugee system by criminals

In some cases criminals seek refugee status in Canada, because they know doing so can impede efforts to extradite them for criminal prosecution in other countries. The government proposes to amend legislation so that such criminals can be removed from Canada, and cannot abuse a system intended to protect refugees.

Removals

A number of steps will be taken to ensure that those required to leave Canada do so. At present, people who are required to leave and do so voluntarily are not required to notify officials that they are, in fact, leaving the country. This means that immigration officials must use valuable resources to determine whether a person has complied with the notice.

New provisions will provide a greater incentive for people to verify their departure. Those who leave voluntarily will be able to apply to return to Canada. However, those who do not leave will be removed, and they will not be allowed back into Canada unless they obtain permission from the Minister of Employment and Immigration.

In some cases there is good reason to suspect that a person may seek to avoid complying with a removal order, or may endanger public safety before the removal order is enforced. In such cases the person may have to be detained pending the removal. Unfortunately there are often delays in removal caused by the need to obtain proper travel documents, or for other reasons. Current rules say that the detainee must then be brought every week before an adjudicator who will review the case. Since several officials, legal counsel, and interpreters are often required to attend the review, the process can be long and costly.

The circumstances in such cases seldom change from week to week; the weekly review process is superfluous. New provisions will set the time between obligatory appearances before an independent adjudicator at 30 days. The initial 48-hour review remains unaffected.

The refugee status determination system

The cumbersome nature of the refugee status determination system used before 1989, combined with increasing numbers of claimants, led to long delays in making determinations and therefore encouraged abuse by people who were not in genuine need of Canada's protection. By the end of 1988 there was a backlog of 95,000 claims that could not be handled under the old system. Processing of this backlog will be completed by the end of this year.

The current determination system is a marked improvement over the previous one. However, it still needs to be made more efficient. Although the vast majority of claims can now be finally determined in six to 12 months, in a few cases claimants have waited as long as 24 months for a decision concerning their cases. Such delays can impose considerable hardship on refugees, while inviting further abuse from those who see the system as a convenient way to stay in Canada.

Recent administrative changes have improved the timeliness of the system considerably, but further improvements are needed. The government's goal is to streamline the refugee status determination system so that all claims can be processed in six months. The government proposes a number of measures that will:

- provide better control over *access* to the refugee status determination system, while ensuring that those who need Canada's protection have an opportunity to have their claims considered;
- improve the *process* for evaluating a claimant's case, allowing for faster and more consistent decisions; and
- ensure that decisions have *real and timely consequences*, with a faster process for landing a refugee whose claim is approved, and for removing those whose claims are rejected.

Access to the system

The law currently allows a refugee claim to be rejected if the claimant already has refugee status in another country. The government is proposing additional measures that would deny access to the refugee status determination system to those who clearly do not need Canada's protection.

International cooperation

The government is working with other countries to control the practice of an individual making refugee claims in several different countries. Such "asylum-shopping" is partly responsible for the high costs of the international refugee/asylum system – estimated at more than seven billion dollars in 1991.

To minimize these costs, while ensuring access to protection for those who need it, the government would explore agreements with other countries which have good asylum systems to share the responsibility for assessing refugee claims. A model which could be considered is the Dublin Convention, under which a number of European countries have agreed that the first country entered by a claimant will accept responsibility for considering the refugee claim.

An agreement of this kind with the United States would be of particular interest to Canada. At present almost one-third of those claiming refugee status in Canada arrive through the United States. Many of these people use bona fide or fraudulent U.S. visitor visas to travel by land into Canada.

Streamlining the system

The government proposes to streamline the system to allow for faster, fairer and more cost-effective decisions. For example, the existing system involves a two-stage process – a preliminary hearing to screen out claims that are not eligible for a determination or have no credible basis, and an in-depth assessment of the validity of the claim to refugee status for those who pass the first hearing. The first stage has proved less effective and more costly than expected. Experience has shown that over 95 per cent of claimants have a credible basis for their claims, so that the first stage actually screens out very few claimants. This preliminary stage will be eliminated.

This change alone will reduce delays in the system by three to six months, depending on the circumstances of specific cases. It will eliminate the need for federally-funded legal aid (designated counsel) for first level hearings that is now available to claimants who submit claims immediately upon arrival in Canada. It will also reduce the need for federal-provincial legal aid, provided

under the shared-cost Canada Assistance Program when people already in Canada claim refugee status.

The Immigration and Refugee Board

Refugee claims are considered by two members of the Immigration and Refugee Board. At present, a positive decision by either of the two members hearing a claim is sufficient to determine that the claimant is a refugee. Under proposed amendments this will continue to be the case for most claims. However, a positive decision from both members of the Board will be required for claimants who arrive without documentation, who are nationals of a country such as the United States, or who return to the country where they claim to be in danger while their claims are pending.

In addition, the government is introducing changes to the Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the Immigration and Refugee Board, which deals with refugee claims. From its inception the Division has been challenged by a heavy workload, as a result of the unexpectedly high number of claims referred to it for decisions. At the same time, the Board has had to be constantly aware of its responsibility to maintain a high level of quality and consistency in its decision-making.

The government proposes a number of legislative and administrative changes. These changes are related to the kind of training Board members receive, and procedures for handling complaints and discipline of members. They will improve the quality and consistency of the Board's decisions, and ensure that it can continue to operate effectively and fairly.

Timely action following a decision

People who seek refugee status should be able to get on with their lives as quickly as possible – here in Canada if they are accepted, or in their own country if they are found not to be refugees.

Faster landing procedures

Steps will be taken to speed up the process for granting permanent resident status to those whose refugee claims have been approved. At present, a refugee waits as long as 24 months to be landed after being accepted as a refugee – provided the case does not run into complications. Only after being landed can a refugee start proceedings to sponsor immediate family members to come to Canada. This process can take a year or more.

New procedures will allow refugees to be landed sooner and to include family members in their applications for permanent residence. As a result, most refugees and their families should be granted permanent residence within six months of a favourable decision by the Board.

Employment authorizations

As the first level hearing is being eliminated to achieve administrative efficiency, work permits will now be issued to claimants as soon as their claims have been accepted after the proposed single-stage hearing. This means permits will be issued within the same delay as today.

Employment authorizations will not be issued on arrival, in order to discourage frivolous claims by individuals who come to Canada only to find work. It will also ensure that those whose claims have been rejected do not continue to work under employment authorizations which are no longer valid. Under the present system, considerable resources are required to track claimants down and intervene with their employers. The new system will allow scarce resources to be used more effectively for other purposes.

Removals

A fair and efficient refugee status determination system must include effective procedures for removing people whose claims to refugee status have been determined to be invalid. In its 1991

report to Parliament, the Immigration and Refugee Board emphasised that the success of the system depends not only on its fairness, but on the ability to promptly remove claimants determined not to be Convention refugees. The UNHCR has also recognized that removals are necessary to protect the integrity of the refugee system in any country.

Because Canada is a humanitarian nation, enforcing removals is often difficult. Failure to remove people who make unfounded claims to refugee status makes it more difficult to uphold Canada's humanitarian traditions. It rewards people who make unfounded claims, knowing that they can remain here even if their claim is rejected. This in turn makes it more difficult for refugees to gain access to the system or to receive timely decisions on their claims.

Measures will be introduced to improve the effectiveness of removals, and to ensure that a negative decision concerning a person's refugee status is followed by appropriate and timely action.

Canada remains committed to the protection of refugees. It is important to ensure that we focus our limited resources on those who need Canada's help the most, and that we can respect our international obligations.

The appeal process

Persons whose claims have been refused now have the right to an appeal, with leave, to the Federal Court of Canada. Removal orders against such persons are not effective until the review has been resolved following a refusal of their claim at the second level hearing. Because of the large case backlogs before the Federal Court (several years in some cases), a review – no matter how spurious – can effectively delay removal for a considerable time.

In the future, decisions will be subject to judicial review, on the same grounds as for appeals today. Reviews will be conducted by the Trial Division of the Federal Court, and will be heard by one judge rather than three. Access to the Appeal Division will only exist in those instances identified by a Trial Division judge as involving a serious question of law.

If the Immigration and Refugee Board, when reaching a negative decision in a case, also finds a claim to be without a credible basis, removal of the claimant can take place pending the judicial review. A seven-day period after the Board's decision will be allowed, during which the claimant can retain and instruct counsel.

Improved service

In recent years significant increases in the workload experienced by immigration staff have outstripped the efforts of the government to provide increased resources. For people seeking immigration services this has meant slower decisions and less information about what is happening to cases in process. At the same time, complex administrative procedures required by an outdated *Immigration Act* lead to delays and unnecessary costs.

Immigration personnel have successfully designed and implemented many procedural changes to speed up service. Response times have been shortened and procedures have been simplified. In addition, major changes are taking place in the way staff deal with the public, which will further improve service and make the immigration program more efficient. These efforts focused on procedural changes will continue..

The legislation will enable better control and management of immigration applications, with greater transparency for the applicant. In some instances, specific processing time standards will be established. For example, spouses or dependent children applying from either Germany or India will be processed in the same amount of time; investors applying from either Hong Kong or London will be processed in the same amount of time. Applicants in other streams will be given as realistic as possible a projected time for the processing of their application.

Applicants will be better able to make plans because they will be informed as clearly as possible about how soon they can expect a decision on their applications. New centralized information centres will allow Canadian residents to find out more quickly what is happening to applications from their family and friends, within the limits of privacy legislation.

In addition, there will be increased use of mail-in and drop-off services at Canada Immigration Centres. New application kits for services in Canada will include more timely information and more easily understood forms. Additional staff training will be provided, particularly on ways to provide clients and interested parties with up-to-date information about immigration procedures.

The government is also proposing to streamline administrative procedures involved in issuing or renewing documents for visitors, students and temporary workers. In many cases existing procedures are either ineffective or involve unnecessary time and expense.

Many people wish to visit family or friends in Canada for extended periods of time, especially if their visit requires a long journey from a distant country. The government is proposing more flexible rules governing visitor entry. In addition, a rule that requires students to renew their student authorizations whenever they change their course of study serves no useful purpose, and will be eliminated.

Returning resident permits will be replaced by new permanent resident cards. This durable and secure card will document the holder's status in Canada. It will facilitate the holder's dealings with immigration officials, for example when returning from temporary visits abroad.

Legislative amendments related to managing immigration levels, determining refugee status and granting visitor status will help to ensure that a high and a consistent level of service is provided at all immigration offices.

Good service implies transparency, with rules and procedures that are clearly explained. People need to know what criteria are used to assess their applications. This is particularly important when an applicant who does not qualify under the basic immigrant categories deserves special consideration for humanitarian and compassionate reasons. Legislative amendments will allow the government to make regulations that establish clear criteria for granting permanent resident status based on public policy or humanitarian and compassionate considerations.

Integration and settlement

Canadians are concerned about immigrant integration – the obligation of newcomers to understand and learn about Canadian values, rights and responsibilities, their ability to become self-supporting members of their new communities, and the ability of Canadian society to accommodate newcomers.

The federal government is undertaking a number of steps to improve its integration and settlement services. While these are being carried out in addition to the proposed legislative amendments described above, they are an integral part of the effort to manage the immigration program effectively.

Federal settlement programs promote the full participation of immigrants in all aspects of Canadian life – social, economic, cultural and political. The Federal Immigrant Integration Strategy, announced in 1990 as part of the five-year immigration plan, is an essential element of the new immigration and refugee policy framework. The strategy provided new funds of $295 million – in addition to annual expenditures of $149 million – to improve language training and settlement programs for immigrants in Canada, exclusive of Quebec. This represents a 43 per cent increase in funding for these programs.

Settlement programs include a wide range of reception and counselling services to help immigrants adapt to a new way of life. Federal and provincial governments, as well as many different private sector and voluntary organizations, take part in providing these programs. The

Federal Immigrant Integration Strategy is designed to help ensure that the money and resources available for these programs is used in the most effective way possible. Close cooperation between all parties involved is essential to eliminate duplicated efforts, and to make sure that there are no gaps that leave important needs unaddressed. Under the Canada-Quebec Accord on immigration, Quebec has sole responsibility for all integration services in that province.

Language training

The basic ability to communicate in one of Canada's official languages is often the essential first step towards successful integration for immigrants.

Approximately $615 million is being spent for language training over the five years of the 1991-1995 Immigration Plan, exclusive of Quebec. This is an increase of about 60 per cent over funding previously available for language training. As well, a new immigrant language training policy , announced in January 1992, will make a range of flexible training options accessible to a greater number of immigrants, regardless of their labour market intentions.

There will be two new language training programs. Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) will provide basic communications skills which all persons need to function in our society. Training options will be matched to individual needs, to help participants achieve a first level of language competence. Training will normally be offered during an immigrant's first year in Canada, and will place more emphasis on introducing newcomers to Canadian rights and responsibilities.

All permanent residents, including refugees whose claims have been accepted, will be eligible for this program, regardless of their labour market intentions. Priorities will be established in consultation with the provinces, training providers, and other stakeholders so that funds will be directed to those most likely to experience barriers to integration.

The second program, Labour Market Language Training (LMLT), will provide specialized or advanced training oriented to labour market needs. It will offer the training needed to acquire job skills, or to use existing skills which are in demand in the local labour market.

Training will range from full-time classroom instruction to workplace training which blends language training and occupational skills development. Special efforts will be made to help women, visible minorities and immigrants with disabilities achieve the language skills needed for full participation in the labour market.

Both LINC and LMLT are flexible, allowing for a wide variety of training interventions. Under both program elements it will be possible to integrate language training with other training or service programs to meet individual client needs.

The new policy encourages a high degree of participation by partners involved in immigrant integration. Community consultation will be an ongoing aspect of the policy.

Settlement services

Over the coming year the government will undertake an extensive review of federal settlement services, in consultation with the provinces, municipalities, non-governmental organizations and newcomers themselves. The review will determine ways to tailor federal settlement services to meet priority needs more effectively.

A public consultation process will be undertaken to determine both immigrant and community needs, and to identify gaps in services. Every effort will be made to ensure that federal resources are used as efficiently as possible, and to prevent duplication or gaps in services. Within existing resources, program objectives will be examined and federal settlement services will be refocussed as necessary.

Federal-provincial relations

Under Canada's Constitution responsibility for immigration is shared by the federal government and the provinces, with primacy to the Parliament of Canada. The current immigration legislation provides that the federal government may enter into immigration agreements with any province or group of provinces to facilitate the development, coordination and implementation of immigration programs. The federal government has immigration agreements with all provinces except Ontario, Manitoba and British Columbia. Under any federal-provincial agreement, the federal government retains the right to establish the categories of immigrants eligible for admission to Canada, and to set overall levels for immigration.

The most comprehensive of these agreements – the Canada-Quebec Accord, signed in 1991 – recognizes the unique historical and cultural circumstances in that province. Under the Accord, Quebec has the authority to select all independent immigrants destined to that province, and to provide integration programs and services for all immigrants to Quebec.

As with previous agreements with Quebec over the past two decades, the Accord reflects the special challenges involved in designing an immigration program for a predominantly francophone society. The Accord, for example, specifies that the federal government will establish each year the number of immigrants to be admitted to Canada. Both the federal and Quebec governments will jointly pursue policies to ensure that the province achieves its numerical objectives. Its target will be equal to Quebec's portion of the Canadian population, and up to five percent points more for demographic reasons.

The federal government recognizes the importance of fostering a new partnership among all levels of government, and with the private and voluntary sectors. To achieve effective results with limited resources, close cooperation is essential. Federal-provincial immigration agreements provide one method for such cooperation. The federal government is now negotiating, or re-negotiating, agreements with several provinces to define roles and responsibilities in the changing environment of the 1990s.

Canadians have good reason to be proud of our immigration program, and of our tradition of welcoming newcomers to share in the tremendous opportunities of our country. And they have good reason to want to protect a program that has contributed so much to Canada's prosperity in the past.

To protect the program, we have to bring it in line with the realities of the 1990s. The tools we have now to manage immigration were never designed to handle the volumes of people now seeking to enter Canada, or to address current economic, social and humanitarian objectives.

The immigration program is already showing signs of strain. A failure to act now will have significant consequences in the years ahead. Backlogs in immigrant applications will lead to long processing delays and escalating costs. This is not fair to the prospective immigrant, the refugee in need of protection, or the Canadian taxpayer.

If we act now, our ability to respond to the needs of Canadians will be improved. With effective control over the numbers and proportions of immigrants coming to Canada, we can ensure that immigration continues to serve the interests of Canada effectively.

The federal government is committed to taking the action necessary to maintain a fair, balanced and effective immigration system. The proposed legislative amendments will ensure that the immigration program can adjust to the needs of Canadians today, and contribute to Canada's social, economic and humanitarian objectives in the future.

Appendix 1: The point system for independent immigrants

SELECTION CRITERIA (THE "POINTS SYSTEM")

FACTOR	UNITS OF ASSESSMENT	NOTES
Education	12 maximum	
Specific Vocational Preparation	15 maximum	
Experience	8 maximum	0 units is an automatic processing bar unless (i) applicant has arranged employment and (ii) employer accepts lack of experience
Occupation	10 maximum	0 units is an automatic processing bar unless applicant has arranged employment
Arranged Employment	10	
Age	10 maximum	10 units if 21 to 44; 2 units deducted for each year under 21 or over 44
Knowledge of Official Language(s)	15 maximum	
Personal Suitability	10 maximum	
Levels Control	10 maximum	
TOTAL	**100**	
PASS MARK	**70**	

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90

Imprimé au Canada

IM 199/6/92

Also available in English

Pour obtenir des exemplaires additionnels de cette brochure, veuillez vous adresser au :

Centre de renseignements
Emploi et Immigration Canada
140, promenade du Portage
Hull (Quebec)
K1A 0J9
Tél. : (819) 994-6313
Télécopieur : (819) 994-0116

La présente brochure n'est pas un document d'ordre juridique.

La politique d'immigration du Canada reflète, à bien des égards, deux défis fondamentaux qui dominent le débat public de l'heure : l'unité de notre pays et notre prospérité future.

Depuis plus de 125 ans, l'immigration a contribué à façonner les valeurs qui nous unissent comme Canadiens, en renforçant le respect fondamental à l'égard de la diversité et des droits de la personne, qui a toujours caractérisé la nation canadienne. Tout au long de notre histoire, l'immigration nous a aidés à bâtir une économie florissante et compétitive.

Les immigrants au Canada viennent de toutes les régions du monde. Ils ont apporté leurs valeurs sociales, culturelles et intellectuelles, leur contribution à l'économie et leurs compétences professionnelles. Qui plus est, ils ont apporté la conviction commune que le Canada est une terre d'avenir.

La diversité de notre pays et la Loi qui nous anime ont contribué à l'édification d'un pays fort et prospère qui est un modèle pour tous les autres – le pays qui, d'après les Nations Unies, est tout simplement le meilleur endroit du monde pour vivre.

L'immigration contribuera encore au bien-être des Canadiens dans les années à venir. Mais pour qu'il en soit ainsi, nous devons nous assurer que nos politiques et nos programmes d'immigration tiennent compte des défis qui se posent au moment où les Canadiens préparent leur avenir.

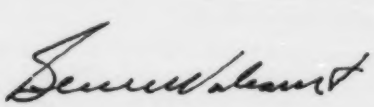
Depuis 1984, le gouvernement fédéral prend un certain nombre de mesures pour veiller à ce que l'immigration soit toujours réglée pour le plus grand avantage de notre pays et de ceux qui y vivent. Nous avons mené de vastes consultations pour savoir comment le programme pouvait le mieux répondre aux différents besoins économiques et sociaux de notre pays et comment il pouvait le mieux perpétuer notre tradition humanitaire dans un monde en évolution. Nous avons adopté une formule de planification de l'immigration de longue portée et plus globale. Nous avons apporté de nombreuses modifications réglementaires pour que l'immigration corresponde davantage à la nouvelle conjoncture.

Nous proposons maintenant de modifier la *Loi sur l'immigration*. Les nouvelles mesures étofferont davantage un important programme pour le Canada, en fonction des grands changements survenus depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1978.

Les modifications proposées nous permettront de faciliter encore la réunion des familles et de sélectionner les immigrants qualifiés en fonction des besoins de l'économie et du marché du travail du Canada. Elles visent à protéger efficacement la société canadienne contre ceux qui cherchent à profiter indûment de notre programme d'immigration et de la générosité des Canadiens. Elles comprennent en outre un système de reconnaissance du statut de réfugié plus efficace et plus simple, pour que nous puissions aider de la manière la plus juste et dans les plus brefs délais ceux qui ont réellement besoin d'un asile.

Le gouvernement fédéral veut maintenir un processus d'immigration juste, équilibré et efficace, harmonisé avec les réalités des années 1990. Les mesures que nous proposons tiennent compte du rôle important que l'immigration joue dans la création d'une main-d'œuvre forte, souple et utile au développement social et économique de toutes les régions du Canada. Ces mesures prises aujourd'hui nous permettront de veiller à ce que les immigrants continuent de participer à la force et à la prospérité du Canada.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration,



Bernard Valcourt

Introduction 1

L'immigration dans son contexte 5
Le contexte international 5
Les mouvements migratoires 6
Répercussions sur les politiques d'immigration 6
Pour des solutions internationales 7
Le contexte économique 8
Le contexte juridique 9
Pour maintenir l'intégrité du processus de reconnaissance du statut de réfugié 9
Pour protéger la société 9

Le programme d'immigration du Canada, aujourd'hui 11
La Loi sur l'immigration de 1976 11
Catégories d'immigrants 12
L'immigration de la famille 12
Les réfugiés 13
Les immigrants indépendants 14
Les gens d'affaires immigrants 14
Gérer les niveaux d'immigration 15
Le besoin de changement 15

La nouvelle structure 19
Le système de gestion de l'immigration . 19
La sélection des immigrants et le traitement de leur demande 19
Les requérants du volet 1 20
Les requérants du volet 2 20
Les requérants du volet 3 20
Les programmes spéciaux 20
Les intérêts provinciaux et régionaux .. 21
La mobilité géographique des immigrants 21
Le programme d'immigration des investisseurs 22
Pour protéger la société 22
L'interception à l'étranger les immigrants clandestins 23
La non-admissibilté pour des raisons d'ordre criminel 23
La non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical 23
Les contrôles frontaliers 24
Nouvelles dispositions concernant la fouille 24
Peines pour le passage des migrants clandestins 24
Mesures prises pour prévenir les revendications multiples du statut de réfugié . 25
Dispositions concernant le renvoi temporaire 25
L'exécution de la Loi au Canada 25
Abus de l'aide sociale 25
Abus du processus de reconnaissance du statut de réfugié par des criminels ... 26
Renvois 26
Le processus de reconnaissance du statut de réfugié 26
L'accès au processus 27
La coopération internationale 27
Rationalisation du processus 27
La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) 27
Suite donnée rapidement à la décision .. 28
Accélération des formalités d'établissement 28
Permis de travail 28
Renvois 28
Processus d'appel 29
Meilleur service 29
L'intégration et l'établissement 30
Les cours de langue 31
Les services d'établissement 32
Les relations fédérales-provinciales 32

Conclusion 35

Appendice 1 : Le système de points pour les immigrants indépendants 36

L'immigration est un des fondements de l'identité canadienne et de notre bien-être économique. Notre histoire montre qu'il se trouve peu de domaines d'intérêt public où l'on fait autant pour façonner nos valeurs, notre mode de vie et le caractère particulier de notre société. L'immigration nous a permis de bâtir un pays riche de possibilités et de talents.

La communauté internationale considère le Canada comme une nation accueillante et bienveillante – une nation qui privilégie avant tout la tolérance et la générosité.

Aucune autre nation ne s'est donné une politique d'immigration plus ouverte et plus généreuse. De cette politique, les Canadiens peuvent être fiers. C'est pourquoi ils doivent s'employer à la préserver malgré les transformations qui s'opèrent à l'échelle internationale.

Depuis dix ans, les conditions qui influent sur notre programme d'immigration ont radicalement changé, et elles ont continué d'évoluer dans des directions qui étaient imprévisibles au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration*, en 1978. La situation politique et économique dans le monde sont bien moins stables. Nous faisons face aujourd'hui à de vastes et imprévisibles mouvements de population d'un pays à un autre – et à une augmentation du nombre de personnes désireuses de s'établir au Canada.

Par ailleurs, les besoins du Canada continuent d'évoluer. La globalisation des marchés et l'émergence d'une nouvelle économie fondée sur le savoir ont rendu la création d'une main-d'œuvre hautement qualifiée plus importante que jamais au Canada. L'immigration doit être gérée de façon à soutenir cet effort, en attirant les gens qui possèdent les qualifications dont nous avons besoin.

Dans les années à venir, les pressions croissantes qui s'exerceront sur l'immigration ne manqueront pas de poser un défi à notre capacité de maintenir un système qui favorise la réunion des familles, qui est compatible avec nos traditions humanitaires et qui fonctionne pour les plus grands avantages économiques du Canada.

Les Canadiens s'inquiètent du coût sans cesse croissant de l'immigration, tout comme des délais de traitement de plus en plus longs des demandes d'immigration. Ils veulent s'assurer que le programme d'immigration est géré de façon que toutes les régions du Canada en tirent les plus grands avantages sociaux et économiques et qu'il continue d'appuyer la réunion des familles et les traditions humanitaires du Canada. Ils veulent s'assurer que les pressions sur les processus relatifs à l'immigration et aux réfugiés ne mineront pas notre capacité d'appliquer les règles et d'être fermes à l'égard de ceux qui abuseraient de notre générosité.

Nous avons besoin de nouveaux outils pour faire face à ces réalités de la manière la plus juste, la plus efficace et la moins coûteuse. Les outils dont nous disposons aujourd'hui – les composantes de base du programme d'immigration – ont été établis par la *Loi sur l'immigration* de 1976.

Depuis, les temps ont changé. Le processus d'immigration ne subit plus les mêmes pressions. L'environnement dans lequel il doit fonctionner continuera d'évoluer et de changer pour bien d'autres années à venir. Il est temps de mettre au point les outils nécessaires pour les années 1990.

Pour préserver un système qui soit juste, efficace et humanitaire, le gouvernement propose de modifier la Loi sur l'immigration et prévoit de nouveaux outils de gestion, pour que la politique

concernant les immigrants et les réfugiés repose sur un fondement plus solide et soit juste, équilibré et efficace.

La nouvelle structure est fondée sur deux principes qui semblent évidents, mais il convient de les préciser.

D'abord, un programme d'immigration efficace doit nous permettre de faire des choix efficaces. Nous ne pouvons pas satisfaire aux besoins de quiconque désire s'établir dans notre pays ou des Canadiens qui manifestent un intérêt particulier à l'égard de l'immigration. Cela signifie que nous devons choisir, tâche souvent pénible, ceux que nous accepterons comme immigrants ou comme réfugiés. Plus nos choix seront clairs, plus juste et plus efficace sera notre processus d'immigration.

Ensuite, ces choix doivent profiter aux Canadiens. Cela ne veut pas dire que nous devrions ignorer les besoins des immigrants éventuels, ou encore que nous devrions fermer les yeux sur les inquiétudes de la communauté internationale. Cela signifie que nous devrions répondre à ces besoins et calmer ces inquiétudes en tenant compte des intérêts du Canada.

Il va sans dire qu'un programme qui ne serait pas pour le plus grand avantage du Canada serait injustifiable. Un programme que les Canadiens ne considéreraient pas comme avantageux pour eux serait voué à l'échec.

Les modifications proposées reflètent la nécessité de faire des choix clairs. Elles établissent un équilibre entre l'attitude humanitaire des Canadiens et les réalités des années 1990. Ces modifications nous permettent :

- de nous assurer que nous pouvons *régler plus efficacement le mouvement d'immigration au Canada et ses composantes*. Des modifications précises fourniront les outils nécessaires à la gestion équilibrée des niveaux d'immigration, en harmonie avec les objectifs établis dans le plan d'immigration annuel;

- de *défendre l'intégrité du processus d'immigration*, grâce à une meilleure application des lois, à un meilleur contrôle, ainsi qu'à de meilleurs moyens de protéger les Canadiens contre ceux qui enfreindraient nos lois. Un certain nombre de mesures nous permettront d'améliorer notre capacité de trouver les contrevenants, d'empêcher les terroristes et les criminels d'entrer au Canada et de renvoyer ceux qui n'ont pas le droit d'y rester;

- de *rendre le processus de détermination du statut de réfugié plus efficace et moins coûteux*, tout en s'assurant que les demandeurs du statut de réfugié sont traités de manière juste et humanitaire. Des moyens de simplifier le processus ainsi que le fonctionnement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié amélioreront la qualité des décisions concernant les revendications du statut de réfugié;

- de permettre au programme d'immigration de *répondre plus efficacement aux divers besoins* et préoccupations des provinces et des régions du Canada, notamment au moyen d'ententes fédérales-provinciales;

- de rationaliser les formalités administratives et d'*améliorer la qualité du service* offert dans le cadre du programme d'immigration. Des mesures précises viseront à réduire la paperasserie, à accélérer la prise de décisions et à réduire les coûts.

La structure proposée concernant l'immigration et les réfugiés permettrait d'exécuter un programme d'immigration plus étoffé et plus souple et étaierait les objectifs humanitaires, sociaux et économiques fondamentaux qui sont chers aux Canadiens. Les modifications apportées à la Loi visent à donner au gouvernement les outils nécessaires pour adapter le programme aux nouveaux besoins. Les mesures législatives offrent la souplesse nécessaire pour répondre à ces besoins grâce à des règlements qui seraient élaborés avec les parties intéressées.

Au cours des dernières années, les données recueillies à l'occasion de pourparlers avec les provinces, les groupes d'appui aux immigrants et aux réfugiés, les comités consultatifs et autres soulignent toutes le besoin d'un programme d'immigration plus souple dans un monde qui change rapidement. Les propositions qui suivent permettraient de satisfaire à ce besoin et de mettre en place un processus juste, efficace et fidèle à la tradition humanitaire du Canada. Elles garantissent que l'immigration qui a largement contribué à l'essor du Canada par le passé continuera de le faire.

Les gens émigrent d'un pays à un autre pour bien des raisons – par exemple, pour rejoindre des membres de leur famille, pour améliorer leur qualité de vie ou encore pour échapper aux troubles ou à la persécution dans leur propre pays. En ce qui concerne les personnes qui sont attirées par le Canada, bon nombre d'entre elles désirent tout simplement relever le défi de bâtir le meilleur pays au monde.

Mais ces raisons ne donnent pas automatiquement le droit d'entrer dans un pays. Les pays ont leurs propres raisons de permettre aux gens d'immigrer – par exemple, attirer des personnes ayant certaines qualifications professionnelles, réunir les familles ou encore honorer leurs obligations internationales envers les réfugiés. Lorsque un pays permet à une personne d'immigrer, cela donne lieu à une sorte de « marchandage » qui rattache les besoins et les responsabilités d'un individu à ceux du pays. Un programme d'immigration établit en quelque sorte les règles de ce « marchandage ». À cette fin, un tel programme devrait donc :

- *définir les objectifs* qu'un pays souhaite atteindre à travers son programme d'immigration;
- *établir des règles claires* basées sur ces objectifs, qui détermineront qui peut immigrer;
- *prévoir des modalités de gestion et de régulation* du mouvement d'immigration, de manière à atteindre les objectifs établis;
- *prévoir des mécanismes d'application des règles* pour que les gens soient traités avec justice et équité dans le cadre du programme, et pour que les intérêts nationaux soient protégés;
- *assurer que les immigrants puissent pleinement s'intégrer et participer* à la vie économique et sociale de leur nouveau pays.

Pour atteindre ces objectifs, un programme d'immigration doit tenir compte d'une grande variété de besoins et de circonstances, aussi bien à l'intérieur des frontières du pays que sur la scène internationale. Tandis que ces circonstances évoluent constamment, elles ont changé de manière particulièrement importante au cours des dernières années.

Le contexte international

Au cours de la dernière décennie, nous avons assisté à des mouvements de populations de plus en plus nombreux, imprévisibles et étalés sur une très grande échelle. Les causes de ces mouvements sont très variées. De plus en plus de personnes quittent leur pays, à la recherche d'un avenir meilleur et plus sûr pour elles-mêmes et pour leur famille. Dans beaucoup d'autres cas, les gens sont forcés de quitter leur pays natal parce que les conditions de vie y sont devenues insupportables en raison de désastres naturels, de pénuries alimentaires, de la pauvreté ou de la répression politique.

Parmi toutes les situations qui poussent des gens à émigrer, beaucoup ne sont pas nouvelles. Mais des facteurs nouveaux ont contribué à faire de l'émigration une option plus attirante et plus réaliste pour bien des gens. La croissance démographique rapide et la congestion urbaine de plus en plus grande ont contribué à détériorer davantage les conditions de vie dans plusieurs pays en voie de développement. Des communications perfectionnées – les bulletins de nouvelles, la télévision et les télécommunications – ont contribué à faire connaître les conditions de vie dans d'autres endroits du monde et les différences dans les niveaux de revenus. Et grâce à des

moyens de transport plus rapides et plus abordables, les grandes distances à parcourir ne représentent plus guère un obstacle à l'émigration légale ou illégale.

Les mouvements migratoires

Selon certaines évaluations, il y aurait aujourd'hui, à tout moment, pas moins de 80 millions de personnes – plus de trois fois la population totale du Canada – en déplacement d'un pays à un autre.

Niveaux de migration et de population dans les années 90

Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, l'émigration de cette région vers l'Ouest est passée de 100 000 à 1 000 000 annuellement.

L'an dernier, pas moins de 500 000 personnes ont quitté les anciennes républiques yougoslaves.

Dans les pays en voie de développement, près de 40 millions de personnes quittent chaque année les régions rurales en direction des grands centres urbains.

On prévoit que la population de l'Asie augmentera de 500 à 750 millions de personnes d'ici l'an 2000; la population de l'Indonésie augmente de trois millions de personnes chaque année.

Les réfugiés, au sens de la Convention craignent d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou encore de leurs opinions politiques.

Parmi ces personnes, on compte par millions le nombre de réfugiés qui tentent d'échapper à la persécution, aux troubles civils ou aux privations économiques dans leur propre pays. Selon le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la solution la plus appropriée pour la majorité de ces individus réside dans le rapatriement ou dans le réétablissement sur place, plutôt que dans le réétablissement vers des pays tiers comme le Canada. Les Nations Unies évaluent à 42 000 le nombre de personnes ayant véritablement besoin de se réétablir d'urgence dans un pays tiers.

Par ailleurs, le nombre de personnes qui revendiquent le statut de réfugié continue de s'accroître. En 1983, 95 000 personnes ont trouvé refuge dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques. En 1991, ce nombre passait à 700 000 – une augmentation presque égale à 800 %. Pour un grand nombre de ces personnes, revendiquer le statut de réfugié représentait le chemin vers la sécurité. Bien d'autres personnes ont revendiqué ce statut pour contourner les contrôles à l'immigration d'un État souverain.

Alors que le nombre de personnes *revendiquant* le statut de réfugié augmente, la proportion de demandeurs qui s'avèrent être de véritables réfugiés va en déclinant. Par exemple, de tous ceux qui ont demandé le statut de réfugié dans les pays d'Europe l'année dernière, on estime que les trois quarts d'entre eux n'avaient pas besoin de protection. Seulement 8 % d'entre eux se sont avérés être de vrais réfugiés selon la définition qu'en donne la Convention de Genève. Dans certains pays, le taux de reconnaissance était aussi bas que 2 % ou 3 %.

Répercussions sur les politiques d'immigration

Les demandeurs du statut de réfugié déboutés ressemblent beaucoup à n'importe quelle autre personne dont la demande d'immigration a été rejetée. En principe, ces personnes devraient retourner dans leur pays d'origine. Mais il demeure difficile pour des pays à tradition humanitaire de les forcer à partir, et les procédures pour y parvenir sont coûteuses et compliquées. Conséquemment, ces personnes sont souvent autorisées à demeurer pour de longues périodes, parfois même indéfiniment. En Europe, environ 80 % des demandeurs du statut de réfugié dont la revendication a été rejetée demeurent dans le pays même qui a rejeté leur revendication,

habituellement dans un état d'illégalité et avec des droits, lorsqu'ils en ont, sévèrement restreints.

Pour des pays comme le Canada, la nécessité de composer avec des demandeurs qui s'avèrent ne pas être des réfugiés au sens de la Convention implique des décisions difficiles. Même si ces personnes ne cherchent pas à échapper à la persécution, il peut y avoir d'autres raisons pour lesquelles elles ne devraient pas être automatiquement renvoyées dans leur pays d'origine. Le Canada n'est pas un pays qui renverrait sans réfléchir une personne dans une région ravagée par des troubles civils.

Le processus de reconnaissance de statut de réfugié, que les pays mettent en place pour protéger ceux qui en ont vraiment besoin, risquent de devenir des processus d'immigration parallèles, fort coûteux. Des ressources déjà rares sont ainsi détournées de ceux qui ont vraiment besoin d'aide, et l'attente pour les véritables réfugiés qui cherchent une protection est longue. Cette situation peut également miner l'intégrité du programme d'immigration d'une nation, la capacité de cette dernière de gérer efficacement la masse des immigrants et l'appui du public pour l'immigration en général.

Si un programme d'immigration n'arrive pas à contrôler adéquatement le nombre et le type d'immigrants qui entrent dans un pays, les conséquences peuvent être très lourdes. Par exemple, un grand nombre d'immigrants qui choisirait de s'installer dans des communautés déjà densément peuplées pourraient représenter un fardeau supplémentaire pour les services de santé, d'éducation, de logement et les autres services sociaux, à un moment où les fonds publics sont déjà étirés au maximum. En l'absence d'une immigration non planifiée, de nombreux immigrants qui n'ont pas les compétences nécessaires pour s'imposer sur le marché du travail, ou pour s'adapter au nouvel environnement social et culturel pourraient entrer dans un pays. En retour, cela pourrait causer des difficultés à l'intérieur des communautés où ces arrivants s'installent.

Pour des solutions internationales

Le problème des migrations comporte plusieurs facettes. Un pays peut aborder le problème en partie en mettant en place et en appliquant judicieusement de bonnes politiques d'immigration. Mais chaque pays agissant individuellement ne peut régler à lui seul cette question. La coopération internationale est nécessaire, à la fois pour maintenir des politiques nationales d'immigration efficaces, et pour aborder directement les causes de ces migrations massives.

La manière dont les autres pays répondent aux pressions des migrations a des répercussions sur le programme d'immigration du Canada. Par exemple, si un pays décide de fermer ses frontières aux demandeurs d'asile, le problème n'est pas résolu – il est simplement renvoyé aux pays qui acceptent des réfugiés. De tels pays peuvent ne pas être capables d'accepter des réfugiés de plus en plus nombreux, soit parce qu'ils n'ont pas les ressources, soit parce qu'ils n'ont pas en place les programmes et les services nécessaires. L'harmonisation des politiques en matière de migration et la coopération internationale sont indispensables pour obtenir une meilleure gestion des niveaux internationaux d'immigration. La coopération est également nécessaire pour contrer un phénomène en vogue qui consiste à « magasiner pour trouver un refuge », certaines personnes faisant plusieurs demandes du statut de réfugié dans différents pays.

Le Canada participe actuellement à plusieurs initiatives internationales qui visent ce genre de coordination, notamment à des discussions avec les États-Unis sur un éventuel accord bilatéral de partage des responsabilités en ce qui a trait au traitement des demandes du statut de réfugié.

Une stratégie internationale coordonnée pour réduire les facteurs d'incitation à émigrer de certains pays est également souhaitable. Le besoin de telles stratégies est de plus en plus clair, mais il reste encore un certain bout de chemin à parcourir pour définir et pour bâtir un consensus international sur des plans d'action

spécifiques. Le Canada encourage et supporte cet effort par sa participation aux forums internationaux tels que le Groupe du travail sur la migration de l'OCDE et les consultations auxquelles participe le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Pour citer un exemple de coopération internationale appuyée par le Canada, mentionnons le Plan d'action global des Nations Unies pour les réfugiés indochinois (Vietnamiens et Laotiens). En 1989, le Canada a offert 5 millions de dollars au HCR pour contribuer à réaliser le plan. A la fin de l'année 1991, le Canada avait déjà accueilli 13 000 personnes dans le cadre de ce plan.

Le contexte économique

Le Canada, comme toutes les autres nations industrialisées, subit les effets d'une restructuration majeure de l'économie aussi bien à l'intérieur de ses frontières qu'à l'échelle du monde. Cette restructuration économique soulève des questions importantes sur la façon dont l'immigration devrait être gérée pour répondre le mieux aux besoins changeants qui surviennent à l'intérieur du pays et pour rehausser la compétitivité du Canada.

À cause du développement de technologies sophistiquées, de l'avènement d'une nouvelle économie fondée sur la connaissance et d'une compétition de plus en plus planétaire, le Canada dépend, comme il n'a jamais eu à le faire, des compétences et de la flexibilité de sa main-d'œuvre. Par ailleurs, notre réservoir de travailleurs hautement qualifiés n'est pas à la mesure de la demande. Même si les taux de chômage sont relativement élevés actuellement, des centaines de milliers de postes ne trouvent toujours pas preneurs faute de candidats suffisamment qualifiés pour les occuper.

Toute discussion sur la main-d'œuvre canadienne doit tenir compte de la dimension et de la composition de l'immigration. L'immigration peut contribuer au bon fonctionnement du marché du travail en aidant les employeurs à trouver la main-d'œuvre qualifiée qu'ils ne peuvent trouver au Canada. Ceci soulage les « embouteillages » structuraux au niveau de l'offre de travailleurs qualifiés, permettant, dans bien des cas, à des entreprises canadiennes de saisir des occasions d'affaires qui dépendent de la disponibilité d'une main-d'œuvre compétente. De plus, les immigrants qui ont des compétences techniques spéciales peuvent contribuer à créer un environnement plus compétitif pour la recherche et le développement scientifiques.

Cependant, il faut pouvoir trouver les immigrants qui peuvent le mieux répondre aux besoins du Canada, et nous assurer que ces personnes peuvent venir au Canada au moment où nous avons besoin d'elles. Nous avons un système pour sélectionner les travailleurs qualifiés en fonction des besoins du marché du travail canadien. Toutefois, les délais de traitement pour ces immigrants qualifiés sont souvent trop longs et empêchent les employeurs d'agir rapidement. Par exemple, pour obtenir tel contrat, une entreprise de construction navale peut avoir besoin d'un ingénieur maritime qualifié vivant à l'étranger. Mais s'il faut deux ans pour faire venir cet ingénieur au Canada, les chances de concrétiser le contrat – et d'offrir des emplois à des travailleurs canadiens – risquent de s'envoler en fumée.

En plus de qualifications spécifiques, les immigrants peuvent apporter aux entreprises canadiennes une connaissance et une compréhension des marchés étrangers ainsi qu'une ouverture sur ces marchés, tout comme la connaissance des langues et des cultures requises pour y faire des affaires. Le programme canadien concernant les étudiants étrangers, qui nous amène presque 100 000 étudiants par année, contribue également à créer à l'étranger un climat favorable à l'industrie et aux produits canadiens.

Une part importante du rôle économique de l'immigration est d'appuyer le développement économique régional. Cependant, il n'y a pas de dispositions dans la législation actuelle assurant l'établissement des immigrants dans des régions du pays où leur contribution serait la plus appréciée. La grande majorité des immigrants s'installe dans les grands centres urbains, surtout à Toronto, Montréal et Vancouver.

La concentration d'immigrants dans les régions métropolitaines peut accroître considérablement la demande de services de santé, de services sociaux et d'éducation dans ces communautés. Par ailleurs, cette concentration peut diminuer la capacité du programme d'immigration de répondre avec rapidité et souplesse aux besoins en main-d'œuvre des autres régions. Cette question a été soulevée entre autres par les provinces dans plusieurs discussions au cours des dernières années.

Le contexte juridique

Une politique efficace d'admission des immigrants doit aller de pair avec des mécanismes efficaces d'application des règles d'un programme d'immigration. La hausse dramatique, non planifiée et à grande échelle des migrations de personnes cherchant à améliorer leur situation économique – de pair avec les moyens de plus en plus sophistiqués qu'utilisent les passeurs et autres criminels – remettent en cause l'efficacité de l'application de nos lois et de nos procédures de contrôle.

Par ailleurs, l'adoption de dispositions législatives rigoureuses sur les droits de la personne dans les pays occidentaux fait que les programmes d'immigration, l'exécution de la Loi, les procédures de contrôle et les règlements pris doivent avoir un fondement juridique clairement défini. Au Canada, les appels interjetés en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés ont rendu évident le besoin de clarifier le fondement juridique du programme d'immigration ainsi que les règles et les procédures qui pourraient donner lieu à d'autres contestations devant les tribunaux.

Pour maintenir l'intégrité du processus de reconnaissance du statut de réfugié

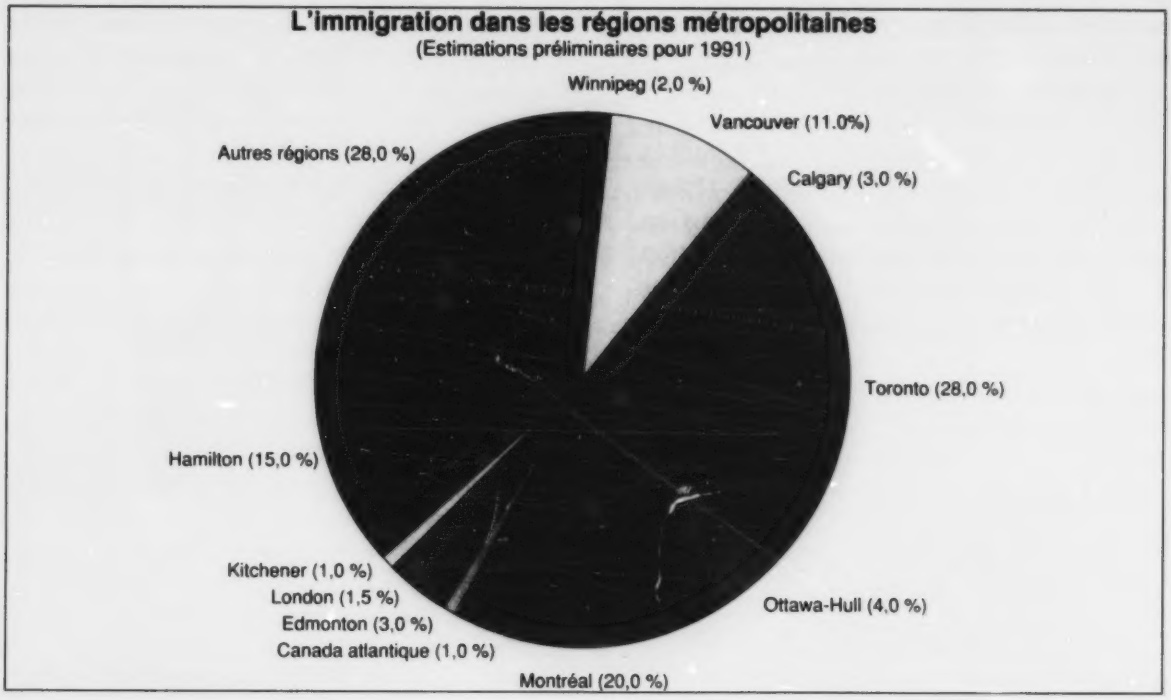
À mesure qu'un nombre croissant de personnes cherchent à venir s'installer au Canada, il est particulièrement important de maintenir l'intégrité de notre processus de reconnaissance du statut de réfugié. Cela signifie qu'il faut savoir distinguer les vrais réfugiés de ceux qui cherchent simplement des « raccourcis » pour entrer au Canada. Des mesures efficaces pour évaluer les demandes du statut de réfugié et pour renvoyer ceux dont la demande a été rejetée sont nécessaires pour décourager tout abus contre notre système. Sans la possibilité de recourir à de telles mesures, notre capacité d'aider les gens qui ont besoin de notre protection pourrait être sérieusement compromise.

Si nous voulons que nos programmes relatifs à l'immigration et aux réfugiés demeurent efficaces, il faut que les Canadiens soient convaincus que ces programmes sont bien gérés et contrôlés efficacement. Comme le soulignait Richard Smyser, l'ancien Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, « le public ne permettra pas aux gouvernements d'être généreux s'il croit que ces derniers ont perdu le contrôle ».

Pour protéger la société

Un programme d'immigration qui n'est pas contrôlé adéquatement est vulnérable. Des criminels, des terroristes et d'autres contrevenants, qui pourraient mettre en danger la sécurité et le bien-être des Canadiens, peuvent l'utiliser à leur profit. Au cours des dernières années, nous avons vu se développer des réseaux criminels hautement professionnels et fortement organisés, décidés à contourner les lois internationales et nationales. Leur intervention se manifeste, par exemple, dans les faux documents de voyage, de plus en plus sophistiqués, utilisés par les fraudeurs.

La contrefaçon des passeports et autres documents de voyage, et l'utilisation de ces documents pour faire passer clandestinement des migrants sont devenues des activités criminelles très lucratives. Selon la Gendarmerie royale du Canada, l'utilisation de documents de voyages contrefaits devient extrêmement préoccupante, car un nombre croissant de personnes cherchant à éviter les voies légales pour entrer au Canada sont encouragées par des groupes criminels bien organisés qui font passer clandestinement des



étrangers au Canada. Les coûts d'entrée au Canada peuvent varier considérablement. Certains ont payé jusqu'à 1 500 dollars pour se procurer des documents de voyage illégaux et pour couvrir leurs frais de voyage en avion. Pour la seule année 1991, 4 950 personnes ont été trouvées en possession de documents de voyage frauduleux en essayant de prendre place sur des vols à destination du Canada. A ce nombre s'ajoute les 6 570 qui ont été arrêtés en possession de tels documents aux différents ports d'entrée du Canada.

Plusieurs de ces problèmes, incluant les dangers posés par les contrefaçons sophistiquées, ont été soulignés dans le Rapport du Vérificateur général au Parlement de 1990. Nous devons nous assurer que les criminels, les terroristes et les passeurs clandestins n'ont aucune chance de profiter des pressions accrues sur notre processus d'immigration. Comme de plus en plus de gens veulent entrer au Canada, nous devrons rester vigilants pour protéger la société canadienne contre ceux qui ne sont pas les bienvenus dans notre pays, et qui ont l'intention d'enfreindre nos lois.

Faux passeports et faux documents

Selon Raymond Kendall, Secrétaire général d'Interpol, les criminels ont recours à des technologies de reproduction et d'impression de plus en plus sophistiquées pour contrefaire des passeports et des documents de voyage. Dans bien des cas, les progrès technologiques sont accessibles aux réseaux de passeurs clandestins bien avant de l'être aux agences de police.

Le Canada est aujourd'hui l'un des rares pays dans le monde à posséder un programme actif d'immigration permanente. En fait, le Canada accepte plus d'immigrants, en proportion de sa population, que tout autre pays dans le monde.

Un résident canadien sur six est né à l'étranger. La politique d'immigration influe directement ou indirectement, sur la vie de presque tous les Canadiens, et elle a contribué à faire du Canada une nation riche et prospère sur le plan culturel.

Depuis 1967 le programme d'immigration du Canada se fonde sur des principes de non-discrimination, en droit et en pratique. Tous les immigrants et les visiteurs sont assujettis à des normes qui n'établissent aucune distinction injuste du fait de la race, de l'origine nationale ou ethnique, de la couleur, de la religion ou du sexe. De plus, le programme d'immigration est universel – les requérants en provenance de toutes les parties du monde sont évalués selon les mêmes critères.

La *Loi sur l'immigration* de 1976

Le programme d'immigration actuel est fondé sur la *Loi sur l'immigration* de 1976, entrée en vigueur en 1978. Par cette loi, qui proclame les principes fondamentaux de non-discrimination et d'universalité, le gouvernement fédéral prenait l'initiative d'établir en droit les objectifs fondamentaux du programme d'immigration du Canada.

L'immigration permanente dans certains pays, 1991
(statistiques préliminaires)

Pays	Immigration totale	Population (en millions)	Pourcentage de l'immigration dans la population
Australie	121 690[1]	17,3[3]	0,70
Canada	205 678	27,3[3]	0,75
France	100 000[2]	56,9[2]	0,18
Royaume-Uni	52 000	55,5	0,09
États-Unis	1 827 167	252,2	0,72

1. Juillet 1990 – Juin 1991
2. Pour la France et le Royaume-Uni, les données de 1991 sur l'immigration ne sont pas disponibles. Les chiffres sont ceux de 1990.
3. Ces chiffres sont ceux de la mi-année.

Le programme d'immigration en 1992-1993

Huit ministères et agences du gouvernement fédéral ont été impliqués dans le programme d'immigration du Canada. En 1992-1993, le programme coûtera près de 900 millions de dollars et nécessitera le travail de plus de 6 200 années-personnes. Durant l'année, environ :

- 3 millions de personnes qui veulent entrer au Canada seront vues à la frontière;
- 30 000 personnes revendiqueront un statut de réfugié;
- 250 000 immigrants seront interviewés et subiront des examens de santé et des vérifications de sécurité;
- 20 000 enquêtes reliées aux activités d'exécution de la Loi seront menées, en plus des enquêtes menées par les agences de police;
- 34 000 immigrants bénéficieront des programmes de cours de langue appuyés par le gouvernement fédéral;
- 700 000 visas temporaires seront émis par 65 bureaux de visas à travers le monde;
- 150 000 demandes d'immigration et de parrainage seront traités par 135 centres d'immigration au Canada.

La Loi identifie trois objectifs sociaux, humanitaires et économiques de base pour son programme d'immigration:

- faciliter la réunion au Canada de résidents canadiens avec des membres de leur famille immédiate qui vivent à l'étranger;
- remplir les obligations légales du Canada envers les réfugiés et perpétuer ses traditions humanitaires; et
- stimuler le développement d'une économie forte et durable pour toutes les régions du Canada.

De plus, la Loi affirme que le programme d'immigration devrait protéger la santé et la sécurité des Canadiens, et empêcher l'entrée au Canada de criminels, d'espions, de terroristes et de subversifs potentiels.

Le cas des personnes qui veulent visiter le Canada, mais qui ne comptent pas s'y établir, est aussi traité dans le cadre du programme d'immigration. Dans cette partie du programme consacrée aux « non-immigrants » interviennent les règles et les formalités qui régissent le séjour au Canada des visiteurs, des étudiants et des travailleurs temporaires. En 1991, plus de 37 millions de personnes – à l'exception des Canadiens de retour – sont entrées au Canada.

Catégories d'immigrants

Les règles de sélection des immigrants s'appliquent à trois catégories de base qui correspondent aux principaux objectifs du programme : les immigrants qui désirent rejoindre des membres de leur famille déjà installés au Canada, les réfugiés qui demandent la protection du Canada, et les immigrants indépendants qui se qualifient pour certains types d'emplois ou qui ont d'importants avoirs à apporter au Canada. Les immigrants de chacune de ces catégories doivent satisfaire à certaines exigences de santé et de sécurité, tout comme à certaines exigences propres à chacune des catégories en question.

L'immigration de la famille

Les résidents canadiens peuvent amener au Canada leurs conjoints, leurs fiancé(e)s, leurs parents, leurs grands-parents et les enfants dont ils ont la charge, y compris les enfants adoptés. Ces personnes doivent seulement satisfaire aux exigences relatives à la santé et à la sécurité et à la criminalité, qui s'appliquent à tous les immigrants. D'autres parents, tels que frères ou soeurs ou tantes et oncles, doivent répondre aux critères économiques qui s'appliquent aux immigrants indépendants décrits plus bas, mais ils se voient attribuer des points supplémentaires parce qu'ils ont un proche parent vivant au Canada.

Les récentes modifications apportées aux dispositions réglementaires concernant les per-

sonnes à charge permettront un traitement plus équitable dans le cas des enfants des immigrants. Auparavant, un adulte indépendant de 50 ans qui travaillait dans un pays différent de celui de ses parents pouvait être parrainé en tant que proche parent. Mais un enfant dépendant de 17 ans, qui avait été marié, ne serait-ce que brièvement, n'était pas admissible. D'après ces nouvelles dispositions, tous les enfants âgés de moins de dix-neuf ans (l'âge de la majorité le plus élevé au Canada) et les enfants plus vieux qui étudient ou qui sont à la charge de leurs parents à cause d'un handicap, seront compris dans la catégorie de la famille.

L'immigration de la famille - une composante-clé

L'immigration de la famille – incluant à la fois la catégorie de la famille et les parents aidés – est de loin la plus importante composante de l'immigration totale.

En 1984, 52 084 immigrants de ces catégories sont venus au Canada, soit 58 % de l'immigration totale (88 561).

En 1992, l'immigration de la famille se chiffrait à 105 980, soit 51 % de l'immigration totale (205 694).

Les réfugiés

Les réfugiés sont les personnes qui se trouvent à l'extérieur de leur pays et qui ne peuvent ou ne veulent y retourner parce qu'elles ont de bonnes raisons d'y craindre la persécution. En tant que signataire de la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés, le Canada s'est engagé à aider ces personnes. La Convention définit les critères de reconnaissance du statut de réfugié, et cette définition est comprise dans la *Loi sur l'immigration*.

Un grand nombre de réfugiés sont amenés au Canada pour s'y rétablir. En travaillant en consultation avec les organismes internationaux tels que le HCR, le gouvernement fédéral parraine et amène chaque année au Canada plusieurs milliers de réfugiés. Des organisations et des groupes du secteur privé peuvent aussi parrainer des réfugiés et les amener au Canada, en leur garantissant pendant un an une aide à l'établissement. Dans les deux cas, les demandeurs doivent répondre aux critères de base concernant la santé, la sécurité et la criminalité et prouver qu'ils sont capables de s'installer avec succès au Canada.

Ce travail de ré-établissement a été reconnu par le HCR. Entre 1984 et 1991, le Canada a réinstallé environ 180 000 réfugiés qui ne pouvaient plus retourner dans leur pays. Voilà une contribution importante aux engagements de la communauté internationale envers ces gens.

Outre les réfugiés qui sont parrainés, bien des gens viennent au Canada de leur propre chef et demandent alors le statut de réfugié. La Charte des droits et libertés garantit à ces personnes le droit à une audience impartiale. Ces personnes sont donc autorisées à demeurer au Canada jusqu'à ce que leur cas soit étudié. Si les intéressés sont des réfugiés au sens de la Convention, ils peuvent devenir résidents permanents; sinon, ils risquent l'expulsion. Les demandeurs peuvent demander l'autorisation de porter une décision négative en appel devant la Cour fédérale. Si l'autorisation est accordée, la Cour reverra la décision.

L'appui du Canada aux réfugiés

Les efforts du Canada en faveur des réfugiés est reconnu partout dans le monde. En 1986 les Nations Unies ont accordé la prestigieuse médaille Nansen – ainsi baptisée en mémoire de Fridtjof Nansen, le premier Haut-commissaire pour les réfugiés – au peuple canadien pour ses efforts remarquables en faveur des réfugiés. C'était la première fois qu'une nation entière, plutôt qu'un individu ou une organisation, recevait cette récompense.

Le Canada œuvre également sur la scène politique internationale pour maintenir ou restaurer l'ordre dans des pays qui, autrement, pourraient être sources de réfugiés. Par ailleurs, le Canada appuie le travail des organisations d'aide aux réfugiés à l'étranger, en leur offrant une

importante aide financière et technique. En 1991-1992, l'Agence canadienne de développement international a consacré un budget de 111 millions de dollars à l'aide humanitaire internationale en général, dont 70 % étaient destinés aux réfugiés. Le HCR a reçu 38 millions de dollars, et l'Agence des Nations Unies pour le secours et le travail a reçu 11,4 millions de dollars. Une partie des 13,4 millions de dollars accordés au Comité international de la Croix-Rouge et des 5,8 millions de dollars accordés à la Fédération de la Croix-Rouge a également été consacrée au secours des réfugiés.

Les immigrants indépendants

Les immigrants indépendants sont sélectionnés d'après leurs compétences et les besoins du marché du travail canadien. Les demandes sont évaluées selon un système qui attribue des points en fonction de divers facteurs tels que le niveau d'instruction d'un individu, sa connaissance du français ou de l'anglais, sa capacité de s'adapter aux conditions au Canada, son expérience de travail et sa profession. (Pour plus de détails sur le système de points, voir l'Appendice I.)

Les travailleurs qualifiés peuvent aussi recevoir des points supplémentaires s'ils ont des membres de leur famille déjà installés au Canada, ou s'ils ont déjà trouvé un employeur au Canada. Pour obtenir le statut d'immigrant indépendant, un requérant doit réunir au moins 70 points sur un total possible de 100.

Le système de points répond à la fois aux besoins du marché du travail et de l'économie, aux échelons national et régional, au moyen de deux listes de professions ouvertes aux requérants de l'étranger. La *liste générale* comprend des professions qui peuvent absorber de nouveaux arrivants à l'échelle nationale. La *liste des professions désignées* est dressée en consultation avec les gouvernements provinciaux pour refléter les besoins régionaux en matière de qualifications. Les requérants possédant les qualifications appropriées pour une profession ouverte obtiennent des points d'après la liste générale ou, s'ils consentent à s'installer dans la région appropriée, d'après la liste des professions désignées.

En vertu de l'Accord Canada-Québec sur l'immigration, la province de Québec est responsable de la sélection des immigrants indépendants, ce qui comprend les gens d'affaires immigrants. La province détient son propre système de points lequel, quoique semblable au système fédéral, lui permet d'évaluer la capacité d'un requérant de s'intégrer dans la société majoritairement francophone du Québec.

Les gens d'affaires immigrants

Le programme d'immigration des gens d'affaires est conçu pour attirer au Canada des personnes qui ont le sens des affaires, la technologie et les capitaux étrangers. En plus de répondre aux exigences courantes en matière d'immigration, les gens d'affaires doivent satisfaire à des conditions liées à leurs projets d'entreprise.

Les investisseurs immigrants

Le programme d'immigration des investisseurs favorise l'immigration de gens d'affaires expérimentés qui peuvent contribuer au développement économique du Canada.

Entre janvier 1986 et décembre 1991, le programme a attiré 7 593 candidats avec des souscriptions d'investissements totalisant 1,5 milliard de dollars -- créant ainsi environ 10 000 emplois au Canada.

Les personnes peuvent présenter une demande pour venir au Canada à titre d'*entrepreneurs immigrants*. Ces demandes sont évaluées en fonction de certains facteurs tels que la connaissance des affaires et le capital. Si la demande est approuvée, l'immigrant peut être tenu de remplir certaines conditions dans un laps de temps donné après son arrivée au Canada. Les activités de l'immigrant sont encadrées pour s'assurer que les conditions sont observées.

Les *investisseurs immigrants* sont admis au Canada en fonction de leur connaissance des affaires et sous réserve qu'ils investissent un

certain capital dans une entreprise, dans des syndicats de placement approuvés ou dans des fonds de capital-risque approuvés qui permettront de créer ou de préserver des emplois. Les types de placements admissibles, les niveaux de placement et la durée des placements sont déterminés par règlements établis par le gouvernement fédéral en consultation avec les provinces.

Gestion des niveaux d'immigration

La *Loi sur l'immigration* stipule que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit consulter les provinces et présenter chaque année devant le Parlement un plan d'immigration. Ce plan détermine le nombre d'immigrants que le « gouvernement canadien juge opportun d'admettre durant une période déterminée ». La planification est importante non seulement pour le gouvernement fédéral, mais aussi pour une grande diversité de ministères provinciaux, d'organismes municipaux ou autres qui offrent des services aux immigrants, aussi bien que pour le milieu des affaires et l'industrie.

En 1990, le gouvernement a présenté un plan d'immigration de cinq ans. Ce plan a été établi en consultation non seulement avec les provinces et des groupes d'intérêt particuliers, mais aussi avec de nombreux particuliers et des organismes. Parmi ces derniers se trouvent des représentants des administrations municipales, des services de santé, des services sociaux et du secteur de l'éducation, des milieux d'affaires, des syndicats, des professions libérales; on compte aussi des économistes, des environnementalistes, des représentants des médias ou de groupes de surveillance du respect des droits de la personne, des communautés ethniques, des organismes d'aide aux immigrants et des groupes d'aide aux réfugiés.

Le plan quinquennal a été revu et mis à jour en 1991. Une révision majeure nécessitant de vastes consultations sera effectuée en 1992, comme il a été annoncé lors du dépôt du plan au Parlement, en octobre 1990.

La *Loi sur l'immigration* donne le pouvoir d'établir les niveaux d'immigration « jugés opportuns », mais elle ne permet pas au gouvernement de gérer de fait le mouvement d'immigration en fonction du plan d'immigration. Par exemple, la Loi ne permet pas au gouvernement de limiter le nombre d'immigrants qu'il acceptera dans quelque catégorie que ce soit.

Dans le cadre du système actuel, n'importe qui peut présenter une demande d'immigration au Canada. Si les requérants répondent aux exigences prescrites et aux critères de sélection, ils ont le droit de venir au Canada – indépendamment du nombre de demandes qui ont déjà été reçues. C'est pourquoi, il s'ensuit souvent des retards et un arriéré dans le traitement des demandes.

Le besoin de changement

Les objectifs humanitaires, sociaux et économiques fondamentaux qui ont été énoncés dans la *Loi sur l'immigration* demeurent aussi valables aujourd'hui qu'ils l'étaient en 1976. Mais les conditions dans lesquelles nous devons poursuivre ces objectifs ont changé. En raison des mouvements migratoires fréquents, d'envergure et imprévisibles qui se produisent aujourd'hui, il est plus difficile de bien contrôler nos frontières et de régler les mouvements d'immigration pour répondre aux besoins du Canada.

La plupart des gens qui cherchent à émigrer, dans le monde, sollicitent l'admission dans des pays développés comme le Canada, par des moyens légaux ou illégaux. Bon nombre de ces gens sont des réfugiés qui ont besoin de la protection qu'offre le Canada. Par contre, un nombre grandissant de personnes qui ne sont pas des réfugiés essaient de se servir de notre processus de reconnaissance du statut de réfugié, afin d'éviter les voies régulières de l'immigration. Cela mine non seulement l'intégrité de notre programme d'immigration, mais également notre capacité d'aider les véritables réfugiés.

Le plan d'immigration 1991-1995

COMPOSANTE	Prévu 1991	Réel 1991	PRÉVU 1992	1993	1994	1995
CATÉGORIE DE LA FAMILLE	80 000	84 123	100 000	95 000	85 000	85 000
RÉFUGIÉS						
• Réfugiés et membres des catégories désignées pris en charge par le gouvernement (sélectionnés à l'étranger)	13 000	7 666	13 000	13 000	13 000	13 000
• Réfugiés et membres des catégories désignées parrainés par le secteur privé (sélectionnés à l'étranger)	23 500	17 335	20 000	20 000	15 000	15 000
• Réfugiés reconnus comme tels au Canada (après le 1er janv. 1989)	10 000	10 354	25 000	25 000	25 000	25 000
IMMIGRANTS INDÉPENDANTS						
• Requérants principaux	20 000	24 283	21 500	22 500	29 000	29 000
• Conjoints et autres personnes à charge les accompagnant	21 000	18 872	20 000	25 000	33 000	33 000
PARENTS AIDÉS						
• Requérants principaux	7 000	7 896	7 000	8 500	11 500	11 500
• Conjoints et autres personnes à charge les accompagnant	12 500	13 961	12 500	15 000	19 000	19 000
GENS D'AFFAIRES IMMIGRANTS						
• Requérants principaux	7 000	4 293	7 000	6 500	5 000	5 000
• Conjoints et autres personnes à charge les accompagnant	21 000	12 707	21 000	19 500	14 500	14 500
RETRAITÉS	5 000	4 204	3 000	0	0	0
TOTAL	220 000	205 694	250 000	250 000	250 000	250 000

Les migrants clandestins sont de plus en plus nombreux et ils ont recours à de nouveaux moyens pour contourner les lois canadiennes. Ils sont soutenus par des criminels spécialisés et particulièrement bien organisés qui produisent de faux documents et qui font passer des immigrants illégalement. Il faut donc que nous prenions des mesures efficaces pour décourager les éventuels contrevenants. Il faut également prendre des mesures efficaces pour ne pas admettre d'indésirables, comme des criminels et des terroristes, et pour renvoyer ceux qui se trouvent déjà parmi nous.

Au moment où les pressions internationales sur notre programme d'immigration s'intensifient, les besoins particuliers du Canada évoluent. Nous entamons l'ère « postindustrielle », soit une époque caractérisée par une économie mondiale très concurrentielle et axée sur l'information. Par conséquent, la nécessité d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée n'a jamais été aussi grande. L'immigration devrait être un élément clé à cet égard. Nous devons pouvoir sélectionner les immigrants qualifiés en vue de répondre aux besoins du marché du travail canadien et d'atteindre nos objectifs économiques.

Par la même occasion, nous devons nous assurer que nous pouvons gérer l'immigration de la façon la plus efficace et la moins coûteuse possible. Beaucoup de gens s'inquiètent du coût du programme d'immigration, dont la structure n'a pas été conçue en fonction du nombre de

demandes d'immigration reçues actuellement. Les Canadiens se préoccupent également des longs délais de traitement et des retards dans le règlement des demandes d'immigration. Il faut donc prendre des mesures pour limiter le coût du programme d'immigration et pour le simplifier.

Le soutien manifesté par le public à l'égard du programme d'immigration dépend de la façon dont celui-ci répond aux nouveaux besoins des Canadiens dans les années 1990. Les Canadiens veulent avoir la certitude qu'on gère l'immigration de façon à apporter le plus d'avantages sociaux et économiques possible à toutes les régions du pays, et de manière à continuer de promouvoir le principe de la réunion des familles et la tradition humanitaire du Canada. Ils veulent être sûrs que les pressions exercées sur les processus d'immigration et de détermination du statut de réfugié ne minent pas notre capacité d'appliquer les règles et d'être fermes avec ceux qui veulent abuser de notre générosité.

Les défis ne sont pas insurmontables. Mais il est important que nous procédions aujourd'hui aux ajustements nécessaires de sorte que nous puissions faire face à ces défis le plus rapidement possible. En agissant ainsi, nous pouvons nous assurer que notre programme d'immigration continuera de jouer un rôle vital dans l'avenir du Canada.

Le gouvernement fédéral a apporté des modifications au programme d'immigration pour veiller à ce que le système continue de fonctionner de façon équitable et rationnelle et ce, dans les meilleurs intérêts du Canada.

Les modifications proposées respectent et appuient les objectifs énoncés dans l'actuelle *Loi sur l'immigration*. Ces objectifs se retrouvent dans le plan d'immigration quinquennal adopté en 1990 après des consultations auprès de milliers de Canadiens, eux-mêmes représentatifs des intérêts les plus variés. Les modifications proposées prévoient un ensemble de moyens et d'outils modernes, nécessaires pour que l'immigration contribue à réaliser les objectifs humanitaires, sociaux et économiques du Canada au cours des années à venir.

Le système de gestion de l'immigration

La *Loi sur l'immigration* n'accorde pas les pouvoirs nécessaires pour gérer les mouvements réels d'immigration et la sélection des immigrants en harmonie avec le plan d'immigration adopté. En fait, la Loi exige que le gouvernement examine toutes les demandes reçues, quel que soit le nombre d'immigrants déjà acceptés.

Ainsi, dans le cas où 100 000 immigrants indépendants admissibles feraient une demande la même année, le gouvernement serait tenu de toutes les étudier, même si le plan d'immigration ne prévoit que 70 000 demandes et que les bureaux d'immigration ne peuvent traiter que ce nombre.

Il est possible, dans le programme actuel, d'exercer un contrôle indirect sur le nombre d'immigrants acceptés au cours d'une année. Par exemple, les agents d'immigration peuvent se voir demander de traiter en priorité certaines demandes. On pourrait donc ainsi retarder le traitement d'une demande jusqu'à ce que le nombre de demandes se rapproche du niveau prévu dans le plan.

Cette méthode ne convient pas si le nombre de demandes continue d'augmenter d'année en année, comme cela a été le cas pour les années précédentes. Non seulement cette méthode impose-t-elle au requérant des délais indus, imprévisibles et parfois inéquitables, mais elle provoque aussi un arriéré dans le système, qui devra être, tôt ou tard, éliminé. En pratique, plusieurs techniques de gestion ont été utilisées par le passé pour traiter les demandes, avec des résultats variables. Ce qui a parfois provoqué quelque confusion aussi bien pour les requérants que pour ceux qui administrent le programme.

La Loi sera modifiée pour établir un nouveau système de gestion qui permettra un contrôle plus transparent et plus direct du programme d'immigration. Le système de gestion permettra d'adapter le programme aux changements. Il s'agit d'atteindre et de maintenir un équilibre entre les différents objectifs de l'immigration, qui reflètent le mieux les besoins du Canada et des Canadiens. Cet équilibre sera déterminé après des consultations poussées auprès de tous ceux qui s'intéressent aux questions relatives à l'immigration.

La sélection des immigrants et le traitement de leur demande

Selon ce système, les immigrants relevant des diverses catégories seront sélectionnés et leur demande sera traitée selon des principes clairement définis. Le gouvernement propose trois volets dans le nouveau système. Les catégories d'immigrants dont la demande doit être traitée

selon chacun de ces volets seront établies après consultations avec les parties intéressées.

Les requérants du volet 1 – par exemple, les demandes des conjoints et des enfants à charge seraient traitées à mesure et plus rapidement qu'elles ne le sont actuellement. Le délai habituel de traitement serait appliqué universellement pour tous les requérants. Il n'y aurait aucune limite fixe quant au nombre total de demandes approuvées chaque année. Ce volet comprendrait, par exemple :

- les proches parents des personnes déjà établies au Canada [conjoints, fiancé(e)s, enfants à charge y compris les enfants adoptés];
- les personnes à qui la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a reconnu le statut de réfugié;
- les personnes qui demandent à venir au Canada en vertu du nouveau programme d'immigration des investisseurs et qui peuvent apporter une contribution appréciable au développement économique du Canada.

Les requérants du volet 2 verraient leur demande traitée suivant l'ordre de présentation des demandes, et le nombre total de requérants dans chaque catégorie serait assujetti aux limites établies par le plan annuel d'immigration. Les demandes de certaines catégories du volet 2 ne seraient plus acceptées une fois que le nombre de demandes à l'étude aurait atteint les objectifs établis dans le plan d'immigration. Dans certains cas, par exemple, les demandes des parents, des grands-parents et des réfugiés parrainés par des organismes privés qui dépasseraient l'objectif de l'année pourraient être conservées afin que les requérants n'aient pas à reprendre toutes leurs démarches lorsqu'il serait possible d'étudier leur demande. Tous les requérants seraient informés de la durée approximative du traitement.

Les personnes dont la demande serait traitée dans le volet 2 pourraient comprendre notamment :

- les parents et les grands-parents de résidents canadiens;
- les réfugiés pris en charge par le gouvernement ou parrainés par des organismes privés;
- les requérants qui ont un emploi réservé, qui sont des travailleurs autonomes, ou qui demandent à venir au Canada comme travailleurs familiaux résidants;
- les personnes admises au Canada en vertu de programmes spéciaux qui pourraient être mis sur pied pour des raisons de politique générale.

Les requérants du volet 3 seraient assujettis aux limites établies dans le plan annuel et seraient sélectionnés selon le principe de l'excellence. Cela signifie que lorsque nous sélectionnons des immigrants qualifiés, seuls les meilleurs de chaque catégorie - par exemple, les plus qualifiés, ou ceux dont les qualifications sont les plus recherchées par les employeurs canadiens - seraient sélectionnés. Une fois que les objectifs de l'année sont atteints, les autres demandes ne seraient plus acceptées, pour éviter l'accumulation d'arriérés comme c'est le cas présentement. Les requérants de cette catégorie pourraient comprendre :

- les personnes présentant une demande à titre d'immigrants indépendants;
- les personnes qualifiées pour certaines professions désignées;
- les entrepreneurs possédant une bonne expérience des affaires et qui pourraient contribuer au développement économique du Canada.

Les programmes spéciaux

Le Canada a souvent élaboré des programmes spéciaux pour aider les personnes ne rentrant dans aucune des catégories habituelles mais dont le cas était néanmoins digne d'intérêt. Certaines personnes qui sont en danger ne peuvent se voir reconnaître le statut de réfugié et n'ont souvent aucune attache familiale au Canada. Dans d'autres cas, les politiques de certains gouvernements qui, pendant de nombreuses années, ont empêché leurs ressortissants d'émigrer au Canada ont changé, créant ainsi une vague inhabituelle de demandes d'immigration. Il peut y avoir de bonnes raisons d'intérêt public d'accueillir au

Canada des personnes qui ne seraient pas, par ailleurs, considérées comme admissibles.

Le gouvernement propose que soient prévus dans la Loi de tels programmes spéciaux à l'intention des personnes qui sont dans des situations exceptionnelles.

Les intérêts provinciaux et régionaux

Les provinces et les territoires sont directement concernés par l'immigration, parce que celle-ci peut jouer un rôle important dans la réalisation de leurs objectifs économiques, sociaux ou autres. Le nouveau système proposé permettra de mieux tenir compte des préoccupations des provinces et des régions telles que le souhait, formulé par bien des provinces d'accueillir des immigrants susceptibles de contribuer à la croissance économique régionale.

Les modifications proposées vont permettre au programme d'immigration de s'adapter plus rapidement aux nouveaux besoins. Par exemple, si une province souhaite augmenter le nombre d'immigrants qui ont déjà des emplois réservés, cela peut se faire en diminuant le nombre de visas délivrés dans d'autres catégories. Le nouveau système de gestion permettra de procéder directement à de tels ajustements. Cette formule s'appliquerait aux objectifs nationaux établis dans le plan d'immigration pour les catégories touchées, et permettrait d'assurer que le niveau général de planification est respecté.

Dans le cadre des modifications proposées, les provinces qui ont conclu des ententes avec le gouvernement fédéral conserveraient leur pouvoir de sélectionner les immigrants. Dans le cas du Québec, l'entente accorde à cette province toute compétence pour sélectionner les immigrants indépendants qui s'y établiront. Le gouvernement fédéral négocie actuellement des ententes avec plusieurs provinces et il est disposé à négocier de nouvelles ententes ou à mettre à jour des ententes existantes afin de mieux répondre à leurs besoins. Toutes les provinces sauf trois ont déjà conclu des ententes sur l'immigration avec le gouvernement fédéral.

La mobilité géographique des immigrants

Suivant le système de points actuel, les requérants indépendants peuvent recevoir des points supplémentaires s'ils possèdent les qualifications souhaitées dans une région déterminée du Canada, et s'ils expriment leur volonté de s'établir dans cette région. Toutefois, la volonté exprimée de s'établir dans telle région ne peut constituer actuellement une condition d'acceptation.

Cela signifie, par exemple, qu'une physiothérapeute qui déclare dans sa demande qu'elle compte s'installer à Terre-Neuve recevra des points supplémentaires; ces points augmenteront ses chances d'admission, mais cela suppose qu'elle devrait s'en tenir à ses intentions. Toutefois, si elle est admise, cette requérante pourrait très bien s'installer ailleurs sans aucune pénalité - même dans une région qui abrite un excédent de physiothérapeutes. Cette situation constitue une injustice envers les autres requérants, et va à l'encontre des objectifs de la formule des professions désignées. Elle peut également décourager les efforts déployés par bien des provinces et régions pour attirer les immigrants dont elles ont besoin.

Les modifications proposées permettent d'établir des critères quant au lieu d'établissement des immigrants au Canada pendant une période donnée après leur arrivée. Ces modifications ne toucheront qu'un petit nombre de requérants, mais elles contribueront à assurer que l'immigration répond aux objectifs sociaux et économiques des collectivités canadiennes.

Si l'intention déclarée d'un requérant de s'établir dans un lieu particulier se rattache à sa demande, son admission pourrait être conditionnelle à son séjour dans cette région pour un laps de temps raisonnable. Le cas échéant, les requérants comprendront clairement qu'ils sont admis au Canada parce qu'ils acceptent de s'établir dans une région donnée du pays. Dans le cas contraire, ils pourraient s'exposer au renvoi, à moins que des circonstances imprévues n'empêchent le requérant de respecter ses engagements. Cette restriction temporaire de la mobilité ne sera pas requise dans la plupart des cas. C'est un des

outils de gestion qui contribueront à satisfaire aux besoins régionaux en compétences.

Il appartiendra aux collectivités au sein desquelles les immigrants s'établiront d'offrir les services, l'accueil et les avantages qui encouragent les gens à y demeurer, notamment après la fin de la période convenue.

Le programme d'immigration des investisseurs

Le programme d'immigration des investisseurs vise à attirer au Canada les immigrants qui possèdent des capitaux et s'y connaissent en affaires. Les objectifs du programme sont de promouvoir, d'encourager et de faciliter l'immigration de gens d'affaires expérimentés qui contribueront au développement économique du pays en investissant leur capital de risque et leurs connaissances dans des entreprises canadiennes. Le programme a permis la création ou le maintien de plus de 10 000 emplois depuis son lancement en 1986.

Récemment, les conclusions d'un groupe de travail sur les investisseurs immigrants ont été soumises au Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration. Ces conclusions ont pour but d'améliorer la transparence et l'intégrité du programme.

Les modifications législatives et administratives proposées permettront au programme d'appuyer plus efficacement les priorités des gouvernements qui visent à accroître le développement économique régional, à promouvoir la compétitivité et à assurer la rentabilité des services gouvernementaux. Les modifications législatives donneront au gouvernement le pouvoir d'adopter des règlements établissant des normes nationales pour les genres et les niveaux de placement prévus par le programme. Ces règlements seraient élaborés en consultation avec les provinces et les autres parties intéressées. Les règlements seraient conçus pour garantir que les fonds placés dans le cadre du programme sont investis dans des entreprises canadiennes qui contribuent à l'expansion économique du Canada et qui appuient les objectifs régionaux de développement.

Les dispositions législatives prévoiraient également des mécanismes plus efficaces en ce qui concerne le contrôle, la présentation de rapports et le respect des conditions établies dans le cadre du programme. Ces dispositions exigeraient des administrateurs de fonds d'investissement qu'ils fassent des rapports périodiques sur l'observation des conditions mises à leur participation au programme, et autoriseraient des enquêtes si des renseignements fiables ne sont pas produits. Ceux qui ne respecteraient pas leurs engagements seraient passibles de lourdes amendes.

D'autres modifications seront apportées au programme après consultation des provinces et des autres intervenants pour que celui-ci continue à répondre aux objectifs économiques régionaux et nationaux.

Pour protéger la société

Chaque année, des dizaines de millions de personnes entrent au Canada en tant que visiteurs ou immigrants. Un nombre croissant d'individus tentent de se soustraire aux formalités régulières d'immigration et sont souvent aidés à cette fin par des passeurs et des faussaires de plus en plus habiles. Les criminels étrangers essaient aussi de tirer parti de nos frontières relativement ouvertes et de notre système judiciaire généreux pour entrer ou pour demeurer au Canada.

Le Canada veut aider les réfugiés qui demandent notre protection. Et les Canadiens accueillent chaleureusement les gens qui entrent au Canada comme immigrants ou visiteurs autorisés. Toutefois, les Canadiens ne veulent pas que l'on abuse de leur programme d'immigration ni que l'on nargue leurs lois. C'est pourquoi nous devons prendre les mesures voulues pour faire bénéficier de notre générosité ceux qui le méritent, et pour interdire aux autres l'accès à notre pays ou le droit d'y rester.

L'interception à l'étranger des migrants clandestins

La meilleure méthode pour contrôler l'accès au programme d'immigration du Canada, c'est encore d'intercepter à l'étranger les migrants clandestins avant qu'ils parviennent à nos frontières. Cela suppose l'obligation de se munir d'un visa de visiteur pour les ressortissants des pays d'où provient habituellement un nombre relativement élevé de visiteurs non authentiques, ou dont les documents de voyage sont souvent frauduleux. Cela suppose également une étroite collaboration avec les autorités des autres pays afin de rassembler des données sur les mouvements illégaux, et une collaboration tout aussi étroite avec les lignes aériennes pour s'assurer qu'elles vérifient comme il convient les documents de leurs passagers.

Le gouvernement travaillera en plus étroite collaboration avec les lignes aériennes en offrant formation et assistance technique afin de dépister les passagers en possession de faux documents. Par ailleurs, les lignes aériennes elles-mêmes doivent accepter de prendre la responsabilité des passagers qu'elles transportent au Canada. Les lignes aériennes qui ne prennent pas suffisamment de précautions dans la vérification des documents des passagers seront pénalisées, c.-à-d. qu'elles devront assumer une partie des coûts de traitement de la revendication des demandeurs déboutés et des autres passagers non admissibles qu'elles amènent au Canada. On estime que chaque demandeur du statut de réfugié débouté coûte au Canada de 30 000 $ à 50 000 $.

La non-admissibilité pour des raisons d'ordre criminel

Aux termes de la Loi en vigueur, les terroristes et les individus reconnus coupables d'infractions criminelles dans d'autres pays peuvent se voir refuser l'admission au Canada. Cette disposition ne s'applique pas, cependant, aux individus qui n'ont pas été reconnus coupable d'actes criminels mais qui ont fait partie du crime organisé. Par exemple, les règles actuelles concernant la non-admissibilité des criminels n'empêcheraient pas un membre d'une organisation criminelle d'entrer au Canada si ce dernier n'a jamais été personnellement reconnu coupable des activités de l'organisation en question.

Les dispositions sur la non-admissibilité s'appliqueront aux cas où il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis un crime, même si aucun verdict de culpabilité n'a été prononcé.

Il y aura des cas où l'admission au Canada sera justifiée pour des raisons d'ordre humanitaire, mais il y en aura aussi où il faudra refuser l'admission. De plus, de nouvelles dispositions permettront au gouvernement d'expulser du Canada toute personne dont l'admission serait contraire à l'intérêt national. Une personne serait ainsi renvoyée seulement lorsqu'auront été prises les mesures de protection voulues.

La non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical

Pour protéger la santé et la sécurité des Canadiens et pour que l'admission des immigrants et des visiteurs n'entraîne pas de fardeau excessif sur les services sociaux et de santé, la *Loi sur l'immigration* établit les critères de base concernant la non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical.

Les modifications proposées nous permettront de définir plus clairement ce qui constitue un fardeau excessif sur les services sociaux et de santé, par rapport aux services dont l'offre est insuffisante ou bien qui supposeraient des coûts élevés. La définition sera élaborée avec l'avis des gouvernements provinciaux, des fournisseurs de services et d'autres groupes intéressés. Les modifications élimineront des critères actuels les renvois aux personnes souffrant d'une « invalidité », ce qui permettra de corriger l'ambiguïté de la législation qui laisse entendre que ces critères sont discriminatoires à l'égard des personnes souffrant d'une invalidité.

Les réfugiés reconnus comme tels par le Canada et leur famille immédiate (conjoints et enfants à charge) ne seront plus désormais exclus du bénéfice de la résidence permanente au motif que leur admission risquerait d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux et de santé. Puisque ces personnes ont d'ores et déjà le droit de demeurer au Canada, la règle actuelle qui les empêche de devenir résidents permanents est donc inutile.

Les règles actuelles exigent des demandeurs du statut de réfugié qu'ils subissent un examen médical lorsque leurs revendications sont déférées à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Toutefois, en raison des retards qui se produisent à cet égard, il peut s'écouler plusieurs mois avant que les demandeurs soient examinés. Cette situation préoccupe les autorités de la santé. Les modifications permettront de veiller à ce que les demandeurs subissent un examen médical aussitôt après avoir déposé leur revendication.

Les contrôles frontaliers

Les agents d'immigration sont chargés d'interroger les voyageurs et de vérifier leurs documents afin de déterminer s'ils peuvent être admis au Canada. Le gouvernement adoptera un certain nombre de mesures pour améliorer l'efficacité des contrôles aux différents points d'entrée au Canada et pour accroître les peines infligées à ceux qui abusent du processus.

Nouvelles dispositions concernant la fouille

Le gouvernement se propose d'accorder aux agents d'immigration le pouvoir de fouiller les personnes entrant au Canada pour trouver des documents de voyage ou d'autres papiers qui se rapportent à leur admission au Canada. Ce pouvoir serait semblable à celui qu'ont les douaniers pour détecter la contrebande ou les marchandises non déclarées.

Toute personne qui emprunte un vol international doit prouver aux agents des lignes aériennes qu'elle possède les documents de voyage appropriés. Malgré cette disposition, plusieurs milliers de personnes sont arrivées dans les aéroports canadiens en 1991 munies de documents incomplets ou faux, ou encore n'avaient pas de document du tout.

Dans plusieurs de ces cas, les personnes en cause détenaient des documents qui auraient pu leur interdire l'accès au Canada ou compromettre leur demande du statut de réfugié, et elles ont donc refusé de présenter ces documents aux agents d'immigration. Quelques-uns des documents cachés ont été retrouvés par des agents des douanes ou de la Gendarmerie royale du Canada. Les nouvelles dispositions permettront aux agents d'immigration de fouiller une personne, qui essaie d'entrer au Canada, pour trouver des documents, dès que cette personne ne sera pas en mesure d'établir convenablement son identité.

Les dispositions permettront également aux agents d'immigration de fouiller toute personne soupçonnée d'agir comme « courrier ». Les « courriers » voyagent souvent par avion et recueillent les documents de voyage de leurs « clients » après qu'ils ont servi à monter à bord. Le « courrier » livre alors le document pour être réutilisé dans une opération clandestine de passage d'immigrants. Dans bien des cas, ces « courriers » sont des résidents ou des citoyens canadiens qui n'ont normalement pas à se présenter aux agents d'immigration lorsqu'ils entrent au Canada.

Peines pour le passage des migrants clandestins

Le passage des migrants clandestins est en hausse, et c'est une opération de plus en plus souvent conduite par des organisations criminelles sophistiquées. Les bénéfices potentiels de telles activités sont considérables, et les sanctions actuellement prises contre celles-ci ne sont pas suffisamment dissuasives.

Les peines infligées à ceux qui font passer moins de 10 migrants clandestins sont actuelle-

ment bien moins rigoureuses que celles dont sont frappés les individus impliqués dans des opérations de plus grande envergure. Cela incite donc les passeurs à mener des opérations plus petites, mais plus fréquentes. Des sanctions plus sévères auront un effet plus dissuasif sur ce genre d'activité.

La peine maximale qui, sur déclaration sommaire de culpabilité, serait infligée à ceux qui font passer moins de 10 migrants clandestins pourrait être 10 000 $ d'amende ou un an d'emprisonnement ou les deux. La peine maximale qui serait infligée, pour condamnation par voie d'acte d'accusation pourrait atteindre 100 000 $ d'amende ou cinq ans d'emprisonnement ou les deux. La peine maximale infligée pour avoir fait passer clandestinement 10 migrants clandestins ou plus demeurerait l'amende de 500 000 $ ou dix ans d'emprisonnement ou les deux. Les peines canadiennes seraient ainsi les mêmes que celles imposées aux passeurs par les autres pays.

Mesures prises pour prévenir les revendications multiples du statut de réfugié

Compte tenu du volume de demandes à traiter, il apparaît du plus en plus important de protéger le processus de détermination du statut de réfugié contre ceux qui utilisent plusieurs demandes de statut de réfugié afin de présenter plusieurs demandes d'aide sociale. On a constaté des cas où des personnes présentaient plusieurs demandes de prestations d'aide sociale. Dans un cas, une personne ayant présenté plusieurs demandes se trouvait à recevoir 17 chèques d'aide sociale en même temps. Bien que peu de personnes soient impliquées dans ce genre de fraude, le problème est grave en raison des coûts que cela entraîne et parce que cela contribue à miner l'appui du public à l'égard des processus d'immigration et de reconnaissance du statut de réfugié.

De nouvelles dispositions permettront de prélever les empreintes digitales des demandeurs et de les photographier afin de mieux repérer les personnes qui présentent plusieurs demandes. Ces dispositions faciliteront également la détection des criminels qui tentent d'entrer au Canada en utilisant le processus de revendication du statut de réfugié.

Dispositions concernant le renvoi temporaire

La loi actuelle permet aux agents d'immigration de renvoyer temporairement des demandeurs du statut de réfugié aux États-Unis si aucun représentant officiel canadien n'est disponible pour examiner leurs cas. Cette disposition n'est valable qu'à la condition qu'ils aient déjà résidé aux États-Unis pendant un certain temps. Ces demandeurs temporairement renvoyés ne devront pas quitter les États-Unis pendant cette période transitoire. Ces dispositions de renvoi seront renforcées pour être étendues à tous ceux qui viennent au Canada en passant par les États-Unis.

Cette modification contribuera à alléger le fardeau imposé au processus de reconnaissance du statut de réfugié du Canada, tout en réduisant les coûts de l'aide sociale, des soins médicaux et de l'éducation offerts aux demandeurs pendant la durée des audiences. Environ le tiers des demandeurs du statut de réfugié viennent au Canada en provenance des États-Unis.

L'exécution de la Loi au Canada

Les mesures d'exécution de la Loi sont nécessaires non seulement pour expulser des personnes entrant illégalement au Canada, mais aussi pour que les personnes admises respectent les lois du Canada. L'intégrité du programme d'immigration et l'appui du public à l'égard de l'immigration dépendent de l'adoption de mesures qui seront appliquées sans retard contre ceux qui abusent de la générosité des Canadiens.

Abus de l'aide sociale

Des lacunes dans la législation actuelle permettent à certains visiteurs d'entrer au Canada et de réclamer de l'aide sociale même s'ils n'ont pas encore reçu l'autorisation de demeurer au Canada. Le gouvernement se propose de refuser l'admis-

sion à quiconque aurait l'intention de ne vivre que de l'aide sociale, et d'empêcher les visiteurs de profiter du généreux système canadien d'aide sociale.

Abus du processus de reconnaissance du statut de réfugié par des criminels

Dans certains cas, des criminels cherchent à obtenir le statut de réfugié au Canada parce qu'ils savent qu'en agissant ainsi ils peuvent entraver les mesures d'extradition d'autres pays où ils sont l'objet de poursuites criminelles. Le gouvernement se propose de modifier la loi afin que de tels criminels puissent être renvoyés du Canada et ne puissent profiter d'un système destiné à protéger les réfugiés.

Renvois

Un certain nombre de mesures seront prises pour garantir que ceux qui doivent quitter le Canada le fassent effectivement. Actuellement, les personnes qui doivent quitter le pays et qui le font volontairement ne sont pas tenues d'en avertir les autorités. Cela signifie que les agents d'immigration doivent déployer des ressources précieuses pour vérifier si une personne a respecté la mesure de renvoi.

Les nouvelles dispositions inciteront davantage les personnes à confirmer leur départ. Celles qui quittent volontairement le Canada seront autorisées à présenter une nouvelle demande d'admission. Toutefois, celles qui ne quittent pas de leur propre gré seront expulsées et ne seront réadmises au Canada qu'avec l'autorisation du ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Il existe parfois de bonnes raisons de soupçonner une personne de ne pas vouloir se conformer à la mesure de renvoi ou de croire qu'une personne constitue un danger pour la sécurité publique avant son renvoi effectif. Dans pareils cas, il peut s'avérer nécessaire de détenir la personne jusqu'à son départ. Malheureusement le renvoi est souvent retardé dans l'attente d'obtenir des documents de voyage appropriés ou pour d'autres raisons. Les règles actuelles prévoient que le détenu devra alors être conduit chaque semaine devant un arbitre qui réexaminera son cas. Comme plusieurs agents officiels, conseillers juridiques et interprètes doivent souvent assister à la révision, le processus peut s'avérer long et coûteux.

Les circonstances de tels cas varient généralement très peu d'une semaine à l'autre; le processus de révision hebdomadaire s'avère donc superflu. Selon les nouvelles dispositions, l'intervalle entre les comparutions obligatoires devant un arbitre sera fixé à 30 jours. La période initiale de 48 heures demeure.

Le processus de reconnaissance du statut de réfugié

La lourdeur du processus de reconnaissance du statut de réfugié utilisé avant 1989, ajoutée au nombre croissant de demandes, s'est traduit par des retards : d'où des abus de la part de personnes qui n'avaient pas réellement besoin de la protection du Canada. A la fin de 1988, il y avait un arriéré de 95 000 demandes qui ne pouvaient être traitées sous l'ancien système. Ce retard ne sera rattrapé qu'à la fin de la présente année.

Le processus actuel constitue une nette amélioration par rapport au précédent. Toutefois, il convient de le rendre encore plus efficace. Malgré le fait que la très grande majorité des demandes peuvent maintenant être traitées en six à douze mois, quelques demandeurs ont dû attendre jusqu'à 24 mois pour connaître la décision relative à leur cas. De tels délais peuvent causer beaucoup de préjudices aux réfugiés tout en ouvrant la porte à d'autres abus de la part de ceux qui perçoivent le processus comme une façon commode de demeurer au Canada.

Des modifications administratives récentes ont considérablement amélioré le délai de traitement des demandes, mais d'autres améliorations s'avèrent encore nécessaires. Le gouvernement veut rationaliser le processus afin que toutes les demandes puissent être traitées en six mois. Le gouvernement propose une série de mesures :

- assurer un meilleur contrôle de l'*accès* au processus tout en s'assurant que ceux qui ont le plus besoin de la protection du Canada puissent voir leur demande prise en considération;
- améliorer la *méthode* d'évaluation des demandes pour permettre la prise de décisions plus rapides et plus uniformes;
- veiller à ce que les décisions soient exécutées promptement afin que les réfugiés puissent obtenir rapidement le droit d'établissement et que ceux dont les demandes ont été rejetées soient renvoyés.

L'accès au processus

La Loi permet actuellement de rejeter la demande d'un réfugié si ce dernier jouit déjà du statut de réfugié dans un autre pays. Le gouvernement propose des mesures additionnelles qui permettront de refuser l'accès au processus à ceux qui n'ont manifestement pas besoin de la protection du Canada.

La coopération internationale

Le gouvernement collabore avec d'autres pays pour éviter qu'une même personne revendique le statut de réfugié dans plusieurs pays. Cette façon de « magasiner » pour trouver un pays d'asile est en partie responsable des coûts élevés du système international d'asile et d'aide aux réfugiés qui ont été évalués à plus de sept milliards de dollars en 1991.

Afin de réduire ces coûts, tout en préservant l'accès au processus pour ceux qui en ont réellement besoin, le gouvernement pourrait explorer la possibilité de conclure des ententes avec d'autres pays qui possèdent de bons systèmes d'asile pour partager la responsabilité de l'évaluation des demandes du statut de réfugié. La Convention de Dublin pourrait, à cet égard, offrir un modèle intéressant. Dans le cadre de cette convention, plusieurs pays d'Europe se sont mis d'accord pour que le premier pays d'accueil du demandeur se charge de l'examen de sa revendication.

Une entente de ce genre avec les États-Unis serait particulièrement intéressante pour le Canada. Actuellement, près du tiers des demandeurs entrent au Canada via les États-Unis. Un grand nombre de ceux-ci utilisent un visa américain (authentique ou faux) pour venir par voie terrestre jusqu'au Canada.

Rationalisation du processus

Le gouvernement se propose de rationaliser le processus pour permettre la prise de décisions plus rapides, plus justes et moins coûteuses. Par exemple, le processus actuel comporte deux étapes – d'abord une instruction préliminaire qui permet d'écarter les demandes qui ne sont pas recevables ou qui n'ont pas un minimum de fondement, puis une audience ou instruction approfondie sur la demande pour ceux qui franchissent le stade de l'instruction préliminaire. La première étape s'est avérée moins efficace et plus coûteuse que prévu. L'expérience nous a appris que plus de 95 % des demandes ont un minimum de fondement. Comme la première étape n'élimine qu'une infime proportion de demandes, elle sera donc supprimée.

Ce changement à lui seul permettra de réduire les délais de trois à six mois selon les cas. Il éliminera le recours à l'aide juridique financée par le gouvernement fédéral (conseil désigné) au premier niveau d'audience, qui est accessible aux demandeurs qui revendiquent le statut de réfugié dès leur arrivée au Canada. Enfin, ce changement permettra aussi d'éliminer le recours à l'aide juridique financée par le fédéral et les provinces et offerte dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada lorsqu'une personne déjà au Canada revendique le statut de réfugié.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR)

Les revendications du statut de réfugié sont examinées par deux membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Actuellement, une décision positive par l'un ou l'autre des deux commissaires suffit à reconnaître le

statut de réfugié. D'après les modifications proposées, cette condition continuera de s'appliquer à la plupart des demandes. Toutefois, une décision unanime des deux commissaires sera désormais nécessaire pour les demandeurs qui arrivent sans documents, qui sont des ressortissants d'un pays tel que les États-Unis ou encore qui retournent dans le pays où ils affirment être en danger pendant que leur demande est en instance.

De plus, le gouvernement prévoit de modifier la Section du statut de réfugié au sens de la Convention de la CISR, chargée du traitement des demandes. Depuis sa création, la Section a dû faire face à une lourde charge de travail en raison du nombre exceptionnellement élevé de demandes qui lui ont été déférées. Par ailleurs, la Commission (CISR) ne devait pas perdre de vue sa responsabilité de maintenir un niveau élevé de qualité et de constance dans sa prise de décisions.

Le gouvernement propose un certain nombre de modifications législatives et administratives. Ces modifications portent sur le genre de formation donnée aux commissaires de la CISR, les procédures de traitement des plaintes et les règles de conduite de ses membres. Ces modifications permettront d'accroître la qualité et la constance des décisions de la CISR et de veiller à ce que celle-ci continue d'agir avec efficacité et impartialité.

Suite donnée rapidement à la décision

Les demandeurs du statut de réfugié devraient pouvoir reprendre le cours normal de leur vie aussi vite que possible – au Canada si leur demande est acceptée, ou dans leur pays d'origine si ce statut leur a été refusé.

Accélération des formalités d'établissement

Des mesures seront prises pour accélérer l'octroi du droit d'établissement aux personnes à qui le statut de réfugié a été reconnu. Actuellement, un réfugié attend jusqu'à 24 mois après la reconnaissance de son statut avant d'obtenir le droit d'établissement, dans les cas ordinaires. Ce n'est qu'après avoir obtenu ce droit qu'un réfugié peut commencer les démarches pour parrainer l'admission au Canada des membres de sa famille immédiate. Ce processus peut prendre encore une année ou même plus.

De nouvelles procédures permettront aux réfugiés d'obtenir le droit d'établissement plus rapidement et d'inclure des membres de leur famille dans leur demande. En conséquence, les réfugiés et leurs familles devraient se voir accorder la résidence permanente dans les six mois suivant une décision favorable de la CISR.

Permis de travail

Comme le premier palier d'audience est éliminé, afin d'améliorer l'efficacité administrative, les permis de travail seront désormais délivrés aux demandeurs aussitôt que leur revendication aura été acceptée après l'unique audience proposée. Cela signifie que les permis seront délivrés dans les mêmes délais.

Le permis de travail ne sera pas délivré à l'arrivée. C'est une manière de décourager les demandes non fondées présentées par des personnes qui ne viennent au Canada que pour y trouver du travail. Cette disposition garantira également que ceux dont la demande aura été rejetée ne pourront pas continuer de travailler en vertu du permis, celui-ci n'étant dès lors plus valide. Selon le processus actuel, des ressources considérables sont nécessaires pour retracer les demandeurs et pour intervenir auprès de leurs employeurs. Ce nouveau processus permettra d'utiliser des ressources déjà rares à des fins plus productives.

Renvois

Un processus de reconnaissance du statut de réfugié juste et efficace doit comprendre des modalités qui permettent de renvoyer rapidement les demandeurs du statut de réfugié déboutés. Dans son rapport de 1991 au Parlement, la

Commission de l'immigration et du statut de réfugié a fait valoir que le succès du processus ne dépend pas seulement de sa bonne volonté, mais aussi de sa capacité de renvoyer rapidement les demandeurs déboutés. Le HCR a également indiqué que les renvois étaient nécessaires pour protéger l'intégrité du processus de reconnaissance du statut de réfugié dans quelque pays que ce soit.

Parce que les Canadiens sont un peuple humanitaire, l'exécution des mesures de renvoi est souvent difficile. Mais si nous ne réussissons pas à renvoyer les gens qui ont présenté des demandes non fondées du statut de réfugié, nous n'arriverons pas à maintenir la tradition humanitaire du Canada. Cela donne raison aux personnes qui présentent une demande non fondée, sachant qu'elle peuvent demeurer au Canada même si leur demande est rejetée. Par ricochet, cette situation empêche les réfugiés d'avoir librement accès au processus et retarde la décision concernant leur demande.

Des mesures seront adoptées pour accélérer les renvois et pour garantir que le réfugié débouté sera renvoyé comme il se doit, en temps voulu.

Le Canada tient toujours à assurer la protection des réfugiés. Il est important de veiller à ce que nos ressources limitées servent à secourir ceux qui ont le plus besoin de l'aide de notre pays, et à ce que nous puissions respecter les obligations que nous impose le droit international.

Processus d'appel

Les personnes dont la demande est refusée ont désormais droit à une révision judiciaire, sur autorisation, par la Cour fédérale du Canada. Les mesures de renvoi prises contre ces personnes ne sont exécutées qu'une fois cette révision achevée. En raison de l'arriéré des cas soumis à la Cour fédérale (plusieurs années d'attente dans certains cas) une révision -aussi peu fondée soit-elle - peut dans les faits retarder considérablement l'exécution d'un renvoi.

A l'avenir, les révisions seront faites par la Section de première instance de la Cour fédérale, et elles seront entendues par un seul juge plutôt que par trois. Ne seront déférés à la Section d'appel que les cas qui, de l'avis d'un juge de la Section de première instance, comportent une importante question de droit.

Si la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, en rendant une décision défavorable dans un cas donné, estime également qu'une demande n'a pas un minimum de fondement, le renvoi de l'intéressé pourrait avoir lieu pendant la révision judiciaire. Une période de sept jours après la décision de la CISR sera accordée pour que l'intéressé puisse retenir les services d'un conseil.

Meilleur service

Même si le gouvernement s'est employé à accroître les ressources, celles-ci n'ont pu suffire à l'augmentation de la charge de travail ces dernières années. Pour les gens qui sollicitent des services d'immigration, cette augmentation s'est traduite par des décisions plus lentes et par moins de renseignements sur les cas en cours de traitement. Par ailleurs, les formalités administratives complexes que prévoit la *Loi sur l'immigration*, laquelle est désuète, entraînent des délais et des coûts indésirables.

Le personnel de l'Immigration a conçu et apporté de nombreuses modifications administratives destinées à accélérer le service. Les temps de réponse ont ainsi été réduits, et les formalités, simplifiées. De plus, pour ce qui est des rapports avec le public, d'importants changements permettront d'améliorer davantage le service et de rendre le programme d'immigration plus efficace. Il s'agit principalement de modifications administratives, et d'autres suivront.

Les mesures législatives prévoiront un meilleur processus de contrôle et de gestion des demandes d'immigration, plus clair pour les requérants. Dans certains cas, des délais de traitement précis

seront fixés. Par exemple, la demande des conjoints et des enfants à charge, présentée depuis l'Allemagne ou l'Inde, sera traitée dans le même laps de temps. Un délai aussi réaliste que possible sera fixé dans le cas des requérants des autres catégories.

Les requérants seront plus en mesure de planifier leur avenir parce qu'ils sauront aussi clairement que possible à quel moment une décision devrait être prise à leur égard. De nouveaux bureaux d'information centralisés permettront aux résidents canadiens de savoir plus rapidement, dans les limites imposées par la *Loi sur la protection de la vie privée*, où en est rendu le traitement des demandes présentées par leurs parents ou amis.

De plus, comme les services d'envoi postal ou de dépôt direct ont porté fruits, dans les Centres d'Immigration Canada, on envisage de les utiliser dans d'autres secteurs du programme. De nouvelles trousses de demande pour des services offerts au Canada comprendront des informations pertinentes et des formulaires plus faciles à comprendre. Les employés de ces centres recevront une formation d'appoint, notamment sur les façons de fournir aux clients et aux parties intéressées les toutes dernières informations sur les formalités à remplir.

Le gouvernement propose également de simplifier les formalités administratives concernant la délivrance et la mise à jour des documents offerts aux visiteurs, aux étudiants et aux travailleurs temporaires. Dans bien des cas, les formalités existantes sont inefficaces ou encore elles nécessitent trop de temps ou sont trop onéreuses.

Bien des gens désirent visiter leurs amis ou leur famille au Canada pour des périodes prolongées, notamment lorsque ces visites nécessitent un long voyage depuis des pays lointains. Le gouvernement propose des règles plus souples régissant l'admission des visiteurs. De plus, une règle prévoyant le renouvellement des permis de séjour dans le cas des étudiants qui changent de programme d'études sera supprimée parce qu'elle est inutile.

Les permis de retour pour résident permanent seront remplacés par de nouvelles cartes de résident permanent. Cette carte résistante et à l'épreuve des fraudes fournira les informations nécessaires sur le statut du détenteur au Canada. Elle facilitera également la communication entre le détenteur de la carte et les agents d'immigration, par exemple au retour d'un séjour temporaire à l'étranger.

Les modifications législatives liées à la gestion des niveaux d'immigration, à la détermination du statut de réfugié ou à l'octroi du statut de visiteur permettront de garantir qu'un niveau de services élevé et uniforme est offert dans tous les bureaux d'immigration.

De bons services supposent la transparence, ainsi que des règles et des formalités clairement énoncées. Les demandeurs ont besoin de connaître les critères d'évaluation utilisés, d'autant plus lorsqu'un demandeur qui n'est pas admissible au titre d'une catégorie d'immigrant de base mérite une attention spéciale pour des raisons humanitaires. Les modifications législatives permettront au gouvernement de prendre des règlements qui détermineront clairement les critères utilisés pour accorder le statut de résident permanent en fonction d'une politique générale ou de considérations humanitaires.

L'intégration et l'établissement

Les Canadiens se préoccupent de l'intégration des immigrants, et notamment de l'obligation des nouveaux arrivants de se familiariser avec les valeurs, les droits et les devoirs des Canadiens et de les comprendre, de leur capacité de devenir des membres autonomes de leur nouvelle collectivité et de la capacité des Canadiens d'accueillir les nouveaux arrivants.

Le gouvernement fédéral prépare une série de mesures visant à améliorer ses services d'intégration et d'établissement. Même si ces améliorations s'ajoutent aux modifications législatives proposées qui ont été décrites ci-dessus, elles

font partie intégrante des efforts faits en vue de gérer efficacement le programme d'immigration.

Les programmes fédéraux d'établissement encouragent la participation active des immigrants à la société canadienne, c'est-à-dire à la vie sociale, économique, culturelle et politique du pays. La Stratégie fédérale d'intégration des immigrants, annoncée en 1990 en tant que composante du plan quinquennal d'immigration, est un élément essentiel des nouvelles lignes directrices relatives à l'immigration et aux réfugiés. Outre les dépenses annuelles de 149 millions de dollars, de nouveaux crédits de 295 millions de dollars sont affectés, dans le cadre de la Stratégie, à l'amélioration des programmes de cours de langue et d'établissement pour les immigrants au Canada, à l'exception du Québec, ce qui représente une hausse de financement de 43 % pour ces programmes.

Les programmes d'établissement comprennent une vaste gamme de services d'accueil et de counselling visant à aider les immigrants à s'adapter à un nouveau mode de vie. Les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que divers organismes de bénévoles et entreprises privées participent à l'exécution de ces programmes. La Stratégie fédérale d'intégration des immigrants vise à garantir que l'argent et les ressources affectés à ces programmes sont utilisés le plus efficacement possible. Une collaboration étroite entre les parties intéressées est essentielle, afin d'éliminer le double emploi et de veiller à ce que tous les besoins importants soient comblés. Dans le cadre de l'Accord Canada-Québec sur l'immigration, le Québec est entièrement responsable de tous les services d'intégration dans cette province.

Les cours de langue

L'aptitude à communiquer dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada est souvent le premier pas vers l'intégration réussie des immigrants.

Exception faite du Québec, quelque 615 millions de dollars seront consacrés aux cours de langue pendant les cinq années d'application du plan d'immigration (1991-1995), soit une augmentation d'environ 60 % par rapport aux fonds affectés à cette fin auparavant. En outre, grâce à une nouvelle politique de formation linguistique annoncée en janvier 1992, un plus grand nombre d'immigrants auront accès à tout un éventail d'options de formation souples, peu importe leurs projets concernant le marché du travail.

Il y aura deux nouveaux programmes de formation linguistique. Le Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) permettra aux personnes visées d'acquérir l'aptitude à la communication dont chacune a besoin pour participer à la société canadienne. Les options de formation seront assorties aux besoins de chaque participant pour aider ces derniers à atteindre un premier niveau de connaissance de la langue. En général, les immigrants recevront une formation pendant leur première année au Canada. La formation portera davantage sur l'initiation des nouveaux arrivants aux droits et aux responsabilités des Canadiens.

Tous les résidents permanents, y compris les réfugiés dont les revendications ont été acceptées, seront admissibles à ce programme, peu importe leurs projets concernant le marché du travail. Les priorités seront définies après consultation des provinces, d'établissements de formation et d'autres intervenants, afin que les fonds servent à aider les personnes les plus susceptibles d'éprouver des difficultés à s'insérer dans la société.

Le deuxième programme, Formation linguistique liée au marché du travail (FLMT), comprendra une formation spécialisée ou avancée axée sur les besoins du marché du travail. Les participants pourront acquérir des aptitudes professionnelles ou apprendre à utiliser les compétences qu'ils possèdent et qui sont recherchées sur le marché du travail local.

La formation variera; il pourrait s'agir de leçons en salle de cours à temps plein ou encore d'une formation en milieu de travail alliant apprentissage d'une langue et acquisition de compétences professionnelles. Des efforts spéciaux seront faits afin d'aider les femmes, les membres de minorités visibles et les immigrants

handicapés à acquérir une connaissance suffisante d'une langue pour jouer un rôle actif sur le marché du travail.

Les programmes CLIC et FLMT sont tous deux souples, offrant une grande variété de possibilités de formation. Dans le cadre de chacun de ces programmes, les cours de langue pourront être intégrés à d'autres programmes de formation ou services, afin de satisfaire aux besoins de chaque client.

La nouvelle politique vise à encourager la pleine participation des partenaires s'intéressant à l'intégration des immigrants. Les consultations communautaires constitueront un élément permanent de cette politique.

Les services d'établissement

En consultation avec les provinces, des municipalités, des organismes non gouvernementaux et des nouveaux arrivants, le gouvernement procédera l'an prochain à un examen en profondeur des services fédéraux d'établissement. L'examen permettra de trouver des moyens d'adapter les services fédéraux d'établissement de manière à ce qu'ils répondent plus efficacement aux besoins prioritaires.

Une consultation publique sera amorcée, afin de déterminer les besoins des immigrants et des collectivités ainsi que de relever les lacunes dans les services offerts. Tous les efforts nécessaires seront faits afin de garantir l'utilisation la plus efficace possible des ressources fédérales et de prévenir le double emploi ou les lacunes dans les services. Les objectifs du programme seront examinés en tenant compte des ressources disponibles, et les services fédéraux d'établissement seront réorientés en conséquence.

Les relations fédérales-provinciales

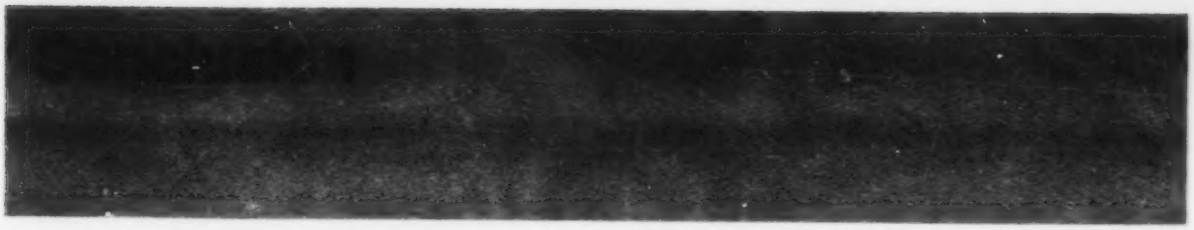
Selon la Constitution canadienne, le gouvernement fédéral et les provinces se partagent la responsabilité en matière d'immigration, mais le pouvoir du Parlement du Canada prime. Aux termes de la législation actuelle sur l'immigration, le gouvernement fédéral peut conclure des ententes avec une province ou un groupe de provinces, afin de faciliter l'élaboration, la coordination et la réalisation de programmes d'immigration. Le gouvernement fédéral a conclu des ententes d'immigration avec toutes les provinces, sauf l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Dans chaque entente fédérale-provinciale, le gouvernement fédéral s'est réservé le droit de délimiter les catégories d'immigrants pouvant être admis au Canada et d'établir les niveaux d'immigration.

La plus vaste de ces ententes – l'Accord Canada-Québec signé en 1991 – reconnaît le caractère historique et culturel unique de cette province. En vertu de l'Accord, le Québec a le pouvoir de sélectionner tous les immigrants indépendants devant s'établir dans cette province et d'offrir des programmes et des services d'intégration à tous les immigrants au Québec.

Comme dans le cas des autres ententes conclues avec le Québec au cours des deux dernières décennies, l'Accord reflète les difficultés particulières liées à l'élaboration d'un programme d'immigration applicable à une société majoritairement francophone. Par exemple, l'Accord prévoit que le gouvernement fédéral fixera chaque année le nombre d'immigrants pouvant être admis au Canada. Le gouvernement fédéral et celui du Québec prendront des mesures conjointes, afin que le Québec puisse atteindre ses objectifs numériques. L'objectif du Québec sera proportionnel à sa population par rapport à celle du Canada et ce, jusqu'à concurrence de cinq points de pourcentage de plus, pour des raisons démographiques.

Le gouvernement fédéral reconnaît l'importance de promouvoir la création d'un nouveau partenariat entre tous les ordres de gouvernement ainsi qu'avec des entreprises privées et des organismes de bénévoles. Pour obtenir des résultats efficaces avec des ressources limitées, il faut une étroite collaboration. Les ententes fédérales-provinciales sur l'immigration constituent un moyen de nouer de tels liens de collaboration. Le gouvernement fédéral et plusieurs

provinces négocient à l'heure actuelle afin de conclure de nouvelles ententes ou de modifier des ententes existantes et ce, dans le but de définir les rôles et les responsabilités de chacun dans le contexte de pleine mutation des années 1990.



Les Canadiens ont raison d'être fiers de notre programme d'immigration et de notre propension à partager généreusement avec les nouveaux arrivants les vastes possibilités que nous offrent ce pays. Ils ont aussi bien raison de vouloir protéger un programme qui a largement contribué à la prospérité du Canada par le passé.

Afin de préserver l'intégrité du programme, nous devons le mettre au diapason des réalités des années 1990. Les outils actuellement utilisés pour gérer l'immigration n'étaient pas destinés à traiter le volume de gens qui veulent entrer au Canada de nos jours ou à faire face aux objectifs économiques, sociaux et humanitaires actuels.

Le programme d'immigration a déjà été mis à rude épreuve. Il faut agir maintenant pour ne pas avoir à subir des conséquences fâcheuses dans les années à venir. L'accumulation des demandes d'immigration entraînera de longs délais de traitement et une augmentation des coûts. Cette situation est injuste pour l'immigrant éventuel, le réfugié nécessitant une protection et le contribuable canadien.

Si nous agissons maintenant, nous serons plus en mesure de faire face aux besoins des Canadiens. Grâce à un contrôle efficace du nombre et de la proportion d'immigrants qui viennent au Canada, nous pouvons veiller à ce que l'immigration continue de bien servir les intérêts des Canadiens.

Le gouvernement fédéral est bien décidé à prendre les mesures nécessaires pour continuer d'administrer un programme d'immigration juste, équilibré et efficace. Grâce aux modifications législatives proposées, le programme d'immigration pourra faire face aux besoins actuels des Canadiens et contribuer, à l'avenir, à la réalisation des objectifs sociaux, économiques et humanitaires du Canada.

Appendice 1 : Le système de points pour les immigrants indépendants

CRITÈRES DE SÉLECTION
(SYSTÈME DE POINTS D'APPRÉCIATION)

FACTEUR	POINTS D'APPRÉCIATIONS	NOTES
Études	12 maximum	
Préparation professionnelle spécifique	15 maximum	
Expérience	8 maximum	0 point entraîne obligatoirement un refus, à moins que (i) le requérant ait un emploi réservé; (ii) que l'employeur accepte son manque d'expérience.
Profession	10 maximum	0 point entraîne obligatoirement un refus, à moins que le requérant ait un emploi réservé.
Emploi réservé	10	
Âge	10 maximum	10 points si le requérant a au moins 21 ans et au plus 44 ans; 2 points sont retranchés pour chaque année au-dessous de 21 ans ou au-dessus de 44 ans.
Connaissance du français et de l'anglais	15 maximum	
Personnalité	10 maximum	
Facteur relatif aux niveaux	10 maximum	
TOTAL	**100**	
NOTE DE PASSAGE	**70**	